

En atención a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, se hace público el proyecto de sentencia al involucrar el análisis de la regularidad constitucional de normas generales y la interpretación directa de reglas y principios de la Constitución Federal.

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN
6049/2014
QUEJOSO: MIGUEL ÁNGEL YUNES
LINARES**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ
SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 6049/2014 promovido en contra del fallo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, dictado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito en el juicio de amparo directo 285/2014.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar, en caso de que se cumplan los requisitos procesales correspondientes, si resulta constitucional el artículo 12, fracciones I, II y III, de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y si es viable o no ejercer un escrutinio constitucional del Acuerdo CAIR-053-2013 y del Acuerdo que tiene por objeto clasificar, como de acceso restringido en la modalidad de reservada y confidencial, la información que obra en poder de la Dirección General de Comunicación Social”, suscritos por el Comité de Información de Acceso Restringido de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz.

I. ANTECEDENTES DEL CASO

- 1. Solicitud de información.** De la información que se tiene acreditada en autos consta que el ocho de agosto de dos mil trece, Miguel Ángel Yunes Linares (de ahora en adelante el “quejoso” o el “recurrente”) solicitó por

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

escrito¹ a la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave información detallada de la Partida 5133636100005, denominada “Difusión de Mensajes sobre Programas Gubernamentales”, respecto de los años 2010, 2011, 2012 y lo que iba de 2013.

2. La información que específicamente requirió fue: a) las erogaciones del Gobierno del Estado por concepto de pagos a medios de comunicación en prensa escrita, televisión e internet; b) las erogaciones por concepto de carteleras espectaculares en el Estado, así como en el país; c) fechas de dichas erogaciones; d) copias de las facturas emitidas por los medios de comunicación citados; e) copias de los cheques o comprobantes de pago emitidos por parte del Gobierno de Veracruz para estos efectos; y f) los convenios con dichos medios de comunicación que al efecto se hayan realizado.
3. Una vez recibido el escrito, el veintiuno de agosto de dos mil trece, mediante oficio CGCS/UAIP/087/2013, el Jefe de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave respondió la solicitud de la manera que sigue²: en principio, por lo que hace a la información detallada en los incisos a), b) y c) del párrafo anterior, se señaló que la información correspondiente a la partida era de acceso restringido por estar clasificada como reservada con base en lo dispuesto en los artículos 3, fracción VIII, 5, fracción I, y 12, fracción II y III, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz; sin embargo, se decidió entregarle cierta información relacionada con la solicitada en los formatos que genera la propia Dirección.
4. Por su parte, respecto a la información referida en los incisos d) y e), se informó que no fue localizado documento alguno en los archivos de la Coordinación y se clasificaba entonces como inexistente, por lo que se

¹ Información obtenida del expediente IVAI-REV/882/2013, correspondiente al recurso de revisión del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información. Hojas 46 y 47.

² *Ibidem*, hojas 16 a 23.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

adujo imposibilidad material para entregarla. Además, en relación a la información detallada en el inciso f), se aludió que no era generada por dicha Coordinación, al no celebrar convenios con los medios de comunicación, por lo que también se consideraba como inexistente.

5. **Recurso de revisión.** El cinco de septiembre de dos mil trece, inconforme con la aludida respuesta, el quejoso interpuso un recurso de revisión ante el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información³, el cual se registró bajo el número de expediente IVAI-REV/882/2013/I⁴. Durante su trámite, destacan dos escritos. El primero, el informe rendido por la autoridad administrativa de veintitrés de septiembre siguiente, en el que se sostuvo que la reserva de la información sobre las erogaciones del gobierno se encontraba clasificada como reservada con fundamento en el Acuerdo Número CAIR-054-2013, que actualizó el diverso CAIR-052-2013, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el seis de septiembre de dos mil trece, que se refiere al acuerdo que tiene por objeto clasificar como de acceso restringido en la modalidad de reservada y confidencial la información que obra en poder de la Dirección General de Comunicación Social, reconociéndose que la partida 3701 de “Gastos de Promoción Institucional” fue cambiada para quedar en la actual partida 5136360005 de “Difusión de Mensajes sobre Programas y Actividades Gubernamentales”.

6. El segundo es el desahogo del requerimiento formulado al quejoso, en el que afirmó, entre otras cuestiones, que la declaratoria de inexistencia de información de la autoridad pretendía eludir el acceso a la información (porque los cheques o comprobantes de pago deben ser archivados por las dependencias gubernamentales conforme al Código Financiero del Estado de Veracruz) y que se entregó información sobre las erogaciones de manera insuficiente y transgrediendo los principios constitucionales que rigen la materia, pues al haber sido declarada como reservada, los documentos generados por la dependencia eran incongruentes al sólo detallar categorías y no los gastos erogados por cada medio de comunicación o prestador de servicio; conjuntamente, se explicitó que en

³ *Ibidem*, hojas 1 a 12.

⁴ *Ibidem*, hojas 24 a 32.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

ningún momento la entrega de dicha información representaba peligro o daño a la estabilidad financiera de la entidad federativa.

7. Finalizado el trámite del asunto, el cinco de noviembre de dos mil trece, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información falló el citado recurso de revisión y confirmó la respuesta que dio la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁵. A su juicio, en relación con la reserva de información sobre las citadas erogaciones, se argumentó que el artículo 6 de la Constitución Federal permite la reserva de la información y que el artículo 12, fracciones II y III, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave tienen como supuesto de reserva aquella información cuya difusión ponga en peligro o dañe la estabilidad financiera o económica nacional, estatal o municipal y la que genere una ventaja indebida en perjuicio de un tercero.

8. En ese sentido, el instituto local argumentó que si se divulgaran los costos individualizados de cada uno de los actos que realizó la Coordinación General de Comunicación, al insertar publicidad en los medios de comunicación, no se permitiría al Estado controlar o influir substancialmente en los precios de bienes o servicios, afectando con ello el erario público. Adicionalmente, se razonó que si se diera la información sobre cada uno de los costos, se generaría una ventaja indebida en perjuicio de un tercero, ya que se anularía el poder de negociación del Estado frente a los propietarios de los diversos medios de comunicación. En palabras del instituto: *“siendo el tercero que reciente el perjuicio, de forma directa el Estado, y de manera indirecta la propia sociedad, ya que impide al Estado como parte del proceso de negociación, el tener control o influencia en los precios o costos de los mismos, mismos que se elevarían como consecuencia lógica de la falta de libertad de negociación, al crearse bloques o cárteles de propietarios de medios de comunicación, alzando sus precios de manera orquestada”*⁶.

⁵ *Ibidem*, hojas 144 a 152

⁶ *Ibidem*, hoja 148, vuelta.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

9. **Control constitucional local.** En desacuerdo con tal resolución, el quejoso promovió juicio de protección de derechos humanos del Estado de Veracruz ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del mismo Estado. En la demanda se sostuvo que, en violación al principio constitucional de acceso a la información pública, el instituto local no señaló de forma clara cómo su petición encuadraba en uno de los supuestos previstos en la ley para la reserva, ni tampoco cuál era la amenaza o el daño que pudiera producirse con la liberación de la información solicitada. De igual manera, se solicitó expresamente el examen de regularidad constitucional *ex officio* del artículo 12, fracciones I, III y III, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
10. El asunto se registró con el número de expediente 1JP/2014⁷ y, tras el trámite correspondiente, se emitió sentencia el veintiuno de abril de dos mil catorce⁸, en la que se determinó negar la protección de la justicia del Estado de Veracruz por considerarse que la información solicitada se encontraba clasificada como reservada.
11. En suma, la Sala Constitucional razonó que resultaban infundados todos los argumentos de la demanda, pues al momento de la presentación de la solicitud de información, la misma ya se encontraba reservada en atención al Acuerdo CAIR-053-2013, que tuvo por objeto actualizar el diverso CAIR-052-2013, referente a la clasificación como de acceso restringido a la modalidad de reservada y confidencial de la información que obra en poder de la Coordinación General de Comunicación Social, y que fuere publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veintitrés de julio de dos mil trece. En el fallo se subrayó que la propia normatividad permite la negativa de entregar información por ser reservada o confidencial y, además, se aludió explícitamente que no se realizaría el estudio de constitucionalidad del referido acuerdo, pues fue publicado desde el veintisiete (sic) de julio y no fue impugnado, por lo que se concluía que fue consentido por la parte quejosa.

⁷ Cuaderno del juicio de protección de derechos humanos del Estado de Veracruz 1JP/2014, hojas 1 a 42.

⁸ *Ibidem*, hojas 324 a 336.

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO Y DE LA REVISIÓN

12. **Juicio de amparo directo.** En contra de esta última resolución, el doce de mayo de dos mil catorce, el hoy recurrente, por su propio derecho, promovió un juicio de amparo, señalando como derechos transgredidos en su perjuicio los contenidos en los artículos 1º, 6, 8, 14, 16 y 133 de la Constitución Federal.
13. El veintidós de mayo de dos mil catorce, la Presidenta del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al que por razón de turno correspondió conocer de la demanda de amparo directo, admitió el asunto y lo registró con el número 285/2014, al cual se adhirió el Secretario Ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (también llamado “tercero perjudicado”). Seguido el procedimiento en sus demás trámites, en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, se decidió negarle el amparo al quejoso y sobreseer el amparo adhesivo (por falta de legitimación del instituto local).
14. **Recurso de revisión.** Inconforme con la negativa de amparo, el diecisiete de octubre de dos mil catorce, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual fue remitido a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por la Presidencia del citado Tribunal Colegiado mediante acuerdo de tres de diciembre del mismo año.
15. El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de once de diciembre de dos mil catorce, admitió el medio de impugnación con reserva del estudio de procedencia, ordenó registrarlo con el número 6049/2014 y lo turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, integrante de esta Primera Sala, para la elaboración del proyecto de resolución; asimismo, requirió notificar de tal admisión a las partes y al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este Tribunal Constitucional.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

16. Por último, mediante auto de veintiuno de enero de dos mil quince, el Presidente de esta Primera Sala tuvo por recibido el expediente, señaló que la Sala se abocaba al conocimiento del asunto y que, en su oportunidad, se enviarían los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto correspondiente.

III. COMPETENCIA

17. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II y 96 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Ley de Amparo"), vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 21, fracciones III, inciso a), y XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con los puntos Segundo y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que el recurso se interpuso en contra de una sentencia dictada por un tribunal colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo en materia administrativa y en la que no se requiere la intervención del Tribunal Pleno.

18. Cabe aclarar que aun cuando el presente asunto no corresponde a las ramas de especialidad que de forma ordinaria conoce esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento dispone que los amparos directos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnaran a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces en términos de lo dispuesto en el punto Tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, esta Sala debe avocarse al mismo.

IV. OPORTUNIDAD

19. El recurso de revisión se interpuso dentro del plazo correspondiente, toda vez que la sentencia de amparo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, terminada de engrosar el dos de octubre del mismo año, se notificó a la parte quejosa (por conducto de su autorizada) el tres de octubre de dos mil catorce⁹, surtiendo sus efectos al día hábil siguiente; por lo que el plazo de diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo corrió del siete al veinte de octubre del mismo año, sin contar en dicho cómputo los días once, doce, dieciocho y diecinueve del mismo mes y año, por haber sido sábados y domingos, respectivamente, de conformidad con los artículos 26 de la Ley de Amparo, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con el punto único del Acuerdo General número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

20. En tales condiciones, dado que del expediente se advierte que el recurso se presentó el diecisiete de octubre de dos mil catorce en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, resulta notorio que se promovió de manera oportuna.

V. LEGITIMACIÓN

21. Esta Primera Sala considera que el recurrente está legitimado para interponer el presente recurso de revisión, pues queda probado que en el juicio de amparo directo se le reconoció la calidad de quejoso en términos del artículo 5º, fracción I, de la Ley de Amparo; en consecuencia, la decisión adoptada en la sentencia de amparo directo sí puede afectarle o perjudicarlo de forma directa.

VI. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

⁹ Hoja 248 del toca del juicio de amparo 285/2014.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

22. A fin de dar respuesta a la materia del presente recurso de revisión, es imprescindible hacer referencia a los conceptos de violación, a las consideraciones de la sentencia recurrida y a los agravios esgrimidos.

23. **Demanda de amparo.** El quejoso planteó los siguientes argumentos en sus dos apartados generales de conceptos de violación:

- a) **Primero.** Resulta ilegal que en la resolución combatida se hayan calificado de infundados sus agravios bajo el argumento que, desde antes de su solicitud, la información pública requerida fue clasificada como reservada por acuerdo CAIR-053-2013 y, como éste no fue impugnado en la fecha de su publicación, se entendía que fue consentido. Para el quejoso, tal acuerdo no es una norma o acto que se haya consentido, pues el fallo de la Sala Constitucional es la primera ocasión en que se le aplica.
- b) Se sostiene que en la resolución hubo una notoria violación al principio de exhaustividad, toda vez que es falso que no se haya combatido la determinación de tener como información reservada y restringida aquella que obra en poder de la Coordinación General de Comunicación Social relativa a la partida 513636100005, referente a la difusión de mensajes sobre programas gubernamentales, pues basta imponerse de la demanda del juicio de protección constitucional para advertir que existe un capítulo especial en el se solicitó aplicar el control de constitucionalidad *ex officio* en contra del acto de autoridad combatido, siendo que esa circunstancia ni siquiera fue materia de comentario en la resolución de la Sala Constitucional.
- c) A juicio del quejoso, en términos de los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal, por virtud del control difuso, la Sala tenía la facultad y obligación de analizar la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del acuerdo de clasificación de reserva CAIR-053-2013, sobre todo por tratarse de un asunto de acceso a la información pública.
- d) Se afirma que aunque la Sala Constitucional Local no podía hacer un pronunciamiento de validez sobre el referido acuerdo, sí le era exigible asumir su competencia para ejercer el control de regularidad

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

constitucional a través de una interpretación conforme o de la inaplicabilidad del acuerdo para el caso concreto. Por lo tanto, se solicita que sea el Tribunal Colegiado quien resuelva en definitiva el caso, pues expresamente cuenta con las facultades para ejercer dicho control de convencionalidad.

- e) Además, en relación a la concesión del amparo, se adujo que, de otorgársele, debería ser para los efectos de que se determine que el acuerdo de clasificación de reserva CAIR-053-2013 es violatorio del derecho humano de acceso a la información pública consagrado en la Constitución y diversos instrumentos internacionales, ya que no encuadra en ninguna de las hipótesis que ameritan la limitación de este derecho humano y reserva información de manera general sin una prueba de daño.
- f) **Segundo.** Aunado a lo anterior, el quejoso argumenta que resulta inconstitucional las fracciones I, II y III del artículo 12 de la Ley de Transparencia y de Acceso a la información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, porque contravienen las hipótesis por las cuales se puede limitar el derecho de acceso a la información que señalan los artículos 6º de la Constitución Federal y 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En la demanda se hace una explicación exhaustiva del principio de acceso a la información pública y sus supuestos de reserva y confidencialidad.
- g) A partir de ello, se afirma que no se comparte el razonamiento que sustenta el referido Acuerdo CAIR-053-2013 para tener por actualizado uno de los motivos de reserva del artículo 12 de la ley. Ese razonamiento radica en que la información relativa a los gastos de difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales se debe considerar como información reservada y confidencial por tratarse de un proceso de negociación en el que las partes interesadas buscan tener ventajas individuales, mismas que no se podrían obtener si todos los agentes comerciales tuvieran el conocimiento pleno de cada negociación y, por ello, no dejaría ningún margen de acción al Estado, el cual tendría que realizar inserciones al mismo costo en todos los medios con los que trabaja por ya no tener la ventaja de

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

negociar en cada caso, generando una ventaja en favor de los medios de comunicación y un perjuicio indebido a un tercero.

- h) Para el quejoso, se está permitiendo una hipótesis subjetiva y contraria a los principios constitucionales y convencionales que rigen la materia, ya que tanto la norma legal como el acuerdo no contienen criterios específicos que permitan determinar casuísticamente cuál es la información que debe reservarse. La limitación de acceso a la información deben vincularse objetivamente con la realización de una prueba de daño.
- i) Por ende, se insiste en que el artículo combatido, así como el acuerdo de clasificación de reserva, son inconventionales porque el legislador del Estado de Veracruz no facultó a la autoridad para que ponderara casuísticamente cuál es la información que debe reservarse y el órgano que emitió el acuerdo no fundó ni motivó correctamente por qué se generaría una ventaja indebida a favor de los dueños de los medios de comunicación y de qué forma perjudicaría al Estado si se hiciera pública la información de lo que paga en publicidad, siendo que además el acceso a la información pública sólo puede limitarse cuando afecten el interés público, la vida privada y los datos personales.
- j) Por otra parte, se señala que la fracción III de artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual establece que se considerará como información reservada la información que pueda generar una ventaja indebida en perjuicio de un tercero, no es acorde con la Constitución o a la Convención Americana de Derechos Humanos. Primero, porque se deja al libre arbitrio la decisión de establecer cómo se puede causar un beneficio indebido en perjuicio de terceros, sin ponderar el daño que causaría y, segundo, porque se atenga contra el principio de proporcional al no existir una adecuada ponderación entre el derecho de acceso a la información pública y el fin u objeto que busca con su restricción.
- k) En otras palabras, aun cuando la regla máxima de publicidad que rige el derecho de acceso a la información no es absoluta, pues existen excepciones tratándose del interés público o general; sin embargo, para el quejoso, el artículo reclamado no establece cuáles son las

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

razones específicas de interés público que autorizan a reservar toda la información que pueda generar una ventaja indebida en perjuicio de un tercero.

- l) El legislador del Estado de Veracruz no estableció un supuesto de toda aquella información que pueda generar ventaja indebida en perjuicio de un tercero, ni señaló que se entiende por ventaja indebida, lo cual impide al órgano respectivo discernir su actuar, fundando y motivando su determinación para considerar las condiciones en las que se encuentra o no reservada la información.
- m) Se recalca que aunque reconoce que el derecho de acceso a la información contenido en el artículo 6 constitucional no es absoluto, ya que puede ser restringido pero sólo de manera excepcional para dar eficacia a otros derechos fundamentales, tales restricciones no pueden ser arbitrarias al tenerse que observar en todo momento los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.
- n) Por último, en la parte final de su escrito, el quejoso vuelve a insistir sobre la inconstitucionalidad del aludido acuerdo. Razona que no se encuentra fundado y motivado, ya que sin prueba plena se demostró que exista un riesgo sustancial en liberar en su favor la información solicitada, más aún que el daño que se puede causar al Estado con ello sea mayor al interés público de tener acceso a estos gastos del gobierno; es decir, no hubo un ejercicio completo y correcto de ponderación, lo que en sí mismo hace que se siga violando su derecho humano de acceso a la información.
- o) Se señala además que ninguna ventaja indebida se otorgará a los medios de comunicación con el hecho de darle acceso a la información solicitada, toda vez que ello únicamente aplica cuando se esté en vías de contratación y/o licitación de algún bien o servicio por parte del Estado; no obstante, en el caso concreto, se trataba de una solicitud de información de actos que ya se llevaron a cabo, por lo cual no se demuestra cuál sería el perjuicio o daño a la estabilidad financiera que se ocasionaría al Estado el revelar dicha información.
- p) Finalmente, se explica que, en todo momento, se debió aplicar el principio pro persona, pues este no sólo aplica para alcanzar la mayor

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

protección de los derechos humanos que se aduzcan violados, sino también lo hace en los casos de restricciones a estos, buscando la interpretación más acotada cuando se trata de analizar restricciones.

24. **Sentencia de amparo.** Las principales razones que esgrimió el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito para declarar ineficaces los conceptos de violación y negar el amparo son las que siguen:

- a) La sentencia combatida cumplió con los principios jurídicos de exhaustividad y completitud, porque basta con su lectura para apreciar que se citaron los preceptos en los que la Sala Constitucional precisó su competencia para resolver el juicio; asimismo, se expresaron las razones por las cuales se consideró que la información era reservada y, por ende, se actualizaba lo contenido en los artículos 11, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y lo indicado en el Acuerdo CAIR-053-2013.
- b) Respecto a la negativa de llevar a cabo el estudio de constitucionalidad del citado Acuerdo CAIR-053-2013 por parte del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, por un lado, se dice que no se advierte que tal acuerdo hubiere sido impugnado mediante el escrito del juicio para la protección de los derechos fundamentales, sino que sólo se objetó la constitucionalidad del artículo 12, fracción III, de la citada ley de transparencia, por lo que la Sala responsable no violó el principio de exhaustividad.
- c) Por otro lado, se afirmó que al margen de la anterior razón, no era posible ejercer el control difuso de constitucionalidad o convencionalidad del acuerdo, ya que tal análisis sólo puede efectuarse respecto de leyes en sentido formal y material y, por extensión, de actos que aun siendo de naturaleza administrativa revisten las características de la ley, pero no de actos como el Acuerdo CAIR-053-2013. Consiguientemente, aun cuando de forma indirecta el control de regularidad incide en los actos de autoridad, ello no conlleva

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

el análisis o confrontación *per sé* de esos últimos con las disposiciones jurídicas que constituyen el parámetro de control.

- d) Para llegar a esta conclusión, el Tribunal Colegiado hizo alusión a lo resuelto en el expediente Varios 912/2010, a varias tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte sobre el significado del control difuso de convencionalidad *ex officio*, a lo resuelto en la contradicción de tesis 293/2011 y a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos.
- e) Bajo esa tónica, se precisó que para que un acto formalmente administrativo tenga la naturaleza de una norma general o ley propiamente dicha, es necesario que, con su emisión, cree, modifique, extinga o regule situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales que son las características distintivas de una ley. De igual forma, se señaló que por las características de permanencia e imperatividad de las normas generales, éstas sólo pueden ser derogadas o abrogadas por otras posteriores de superior o igual jerarquía que así lo declaren expresamente o que contengan disposiciones total o parcialmente incompatibles con las anteriores.
- f) Así, se afirmó que el acuerdo impugnado no reúne las características necesarias para ser considerado como un acto materialmente legislativo, porque no crea, modifica, extingue ni regula situaciones jurídicas de los gobernados; carece de la característica de permanencia propia de tales actos, ya que sólo clasifica como reservada y confidencial la información solicitada señalando que lapso de tiempo subsistirá como tal, así como las razones por las que dicho acuerdo puede quedar insubsistente, lo cual revela que no tiene la característica de permanencia propia de las normas generales.
- g) Agrega que la expresión *ex officio* no significa que siempre y sin excepción, los jueces están obligados a ejercer un control de constitucionalidad de los derechos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, pues conforme a la interpretación que al respecto hizo la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicha locución sólo se

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

traduce en que ese tipo de control lo pueden hacer por virtud de su cargo de jueces, aun cuando no sean de control constitucional y no exista solicitud expresa de las partes.

- h) Por lo tanto, se recalcó que dado que el Acuerdo CAIR-053-2013 carece de los requisitos necesarios para estimarlo materialmente legislativo, su impugnación debió hacerse por los medios ordinarios correspondientes, lo cual no sucedió, toda vez que al interponer ante el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información el recurso de revisión, sólo se controvirtieron los argumentos con los que se le dio respuesta y nunca hizo referencia alguna al acuerdo clasificatorio.
- i) Ahora, en relación con el concepto de violación en el que el quejoso solicitó al Tribunal Colegiado el ejercicio del control difuso de constitucionalidad respecto del artículo 12, fracciones I, II y III, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Tribunal Colegiado reiteró que de conformidad con el artículo 1º y 133 de la Constitución Federal, el control constitucional no integra la *litis* en los juicios ordinarios y la protección de los derechos humanos le corresponde al Poder Judicial de la Federación; por lo que, en todo caso, lo que pueden hacer los juzgadores ordinarios es desaplicar la norma en los conceptos de impugnación en los que se pida ejercer control difuso.
- j) Sin embargo, con independencia de lo anterior y en aras de salvaguardar el derecho de acceso a la justicia que contempla el artículo 17 constitucional, tomando en consideración que el quejoso solicitó expresamente el control *ex officio* del artículo 12 de la legislación local, en sus fracciones I, II y III, se procedió a efectuar dicho estudio de constitucionalidad en tanto que la Sala Constitucional lo omitió por completo a pesar de haber sido solicitado.
- k) Al respecto, se precisó que la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 173/2012, analizó la constitucionalidad de los artículos 16 del Código Federal de Procedimientos Penales y 3, fracción II, 13, fracciones I, IV y V, y 14, fracciones I y III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, específicamente sobre la restricción total de acceso a las actuaciones de la averiguación previa,

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

determinando que el parámetro para analizar la validez de normas que limiten ese derecho se contempla en el artículo 6 constitucional, ya que sus elementos cuantitativos y cualitativos permiten alcanzar la mayor protección al momento de su interpretación. A dicha conclusión se llegó luego de un análisis comparativo de la Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificados por el Estado Mexicano.

- l) Asimismo, se resaltó que en dicha ejecutoria se resolvió que el derecho de acceso a la información se traduce en que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. Adicionalmente, se sostuvo que dicho derecho no es absoluto, puesto que este se encuentra limitado por el interés público, la vida privada y los datos personales en los términos que las correspondientes leyes secundarias establezcan.
- m) Se puntualizó que los requisitos para considerar válidas las limitaciones al acceso a la información pública son que se establezcan en una ley formal y material, en observancia del principio de reserva de ley, atendiendo siempre al interés u orden público en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica, y que se cumplan con los requisitos para realizar un test de proporcionalidad de dicha limitación (necesidad, idoneidad y proporcionalidad).
- n) Con fundamento en lo anterior, se adujo que las fracciones impugnadas del artículo 12 resultaban constitucionales, ya que obedecían a un fin legítimo consistente en que, a partir de las mismas, el legislador buscó un equilibrio entre el multicitado derecho de acceso a la información y la protección al interés público, tratando de evitar que con la divulgación de cierta información se pusiera en riesgo el ejercicio de las funciones del Estado.
- o) Respecto al criterio de necesidad, se dijo que las restricciones al acceso a la información obedecen a una “necesidad social imperiosa” que reside en mantener la seguridad pública, la integridad territorial, la

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

estabilidad y permanencia de las instituciones, así como el sostenimiento de las finanzas y la economía en todos los niveles de gobierno.

- p) Por lo que hace a la razonabilidad, el Tribunal Colegiado aludió a las exposiciones de motivos de la ley y sus modificaciones a fin de evidenciar que las fracciones reclamadas buscan un equilibrio entre el derecho de acceso a la información y la protección al interés público. Destacándose que estas restricciones son acordes a lo previsto en el artículo 72 de la Constitución Local, que prevé que aun en los procedimientos legales regulados para el otorgamiento de contratos debe garantizarse al Estado las mejores condiciones de contratación.
- q) En relación con la proporcionalidad en sentido estricto, se afirmó que si bien las fracciones cuestionadas precisan los supuestos en los que la información no reviste el carácter de público, su restricción no es absoluta, en el punto 2 se ordena que las sujetos obligados preparen versiones públicas de todos los supuestos establecidos en ese artículo.
- r) Lo anterior, sin pasar por alto que tales fracciones no prevén de manera casuística las hipótesis en las que se actualizan sus supuestos normativas, pues las mismas permiten que las autoridades obligadas ponderen en cada caso concreto la prueba de daño.
- s) En torno al resto de los conceptos de violación, el Tribunal Colegiado consideró ineficaces los argumentos mediante los cuales se pretendió acreditar la inconstitucionalidad del Acuerdo CAIR-053-2013, porque además de ser sólo una actualización del publicado el treinta y uno de marzo de dos mil ocho, ninguno de los dos reúnen las características necesarias para estimar que forman parte del orden jurídico como normas y, en consecuencia, que puedan someterse a un control de regularidad constitucional o convencional.
- t) De igual forma declaró ineficaces los conceptos de violación en los que se controvierten las razones por las que en la resolución impugnada en el juicio natural se estimó apegada a derecho la declaración de reserva de información contenida en la respuesta recaída a la solicitud de información. Para el Tribunal Colegiado, si bien resultaba correcto que tales afirmaciones se plantearon en el

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

libelo que dio origen a la formación del juicio en el que se dictó la sentencia combatida de la Sala Constitucional Local, lo cierto era que no fueron analizados por la misma y dicha omisión no fue controvertida correctamente por el quejoso.

- u) En consecuencia, determinó negar el amparo y, a su vez, sobreseer el amparo adhesivo promovido por el Secretario Ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información ante la falta de legitimación para promoverlo.

25. Recurso de revisión. En el apartado de agravios, el recurrente planteó en esencia los razonamientos que se sintetizan a continuación:

- a) En la sentencia de amparo no se llevó a cabo un análisis justo y ponderado del artículo 12 de la Ley de Acceso a la Información Pública de Veracruz y del Acuerdo CAIR-053-2013 y del diverso acuerdo que ordena debe subsistir, de acuerdo al contenido amplio del derecho humano de acceso a la información del quejoso y a los principios inmersos en la Constitución Federal y los tratados internacionales en la materia.
- b) Primero, el Tribunal Colegiado actuó incorrectamente al negarse a efectuar el estudio de constitucionalidad del citado Acuerdo CAIR-053-2013, que actualiza el diverso CAIR-052-2013, y que prolonga la vigencia de un diverso acuerdo clasificatorio de información de dos mil ocho. Conforme a los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal, le corresponde a todas las autoridades proteger los derechos humanos a través del control constitucional, no limitándose a actos legislativos, sino a todo acto de autoridad. Siendo notorio que el acuerdo de clasificación de reserva fue emitido por autoridad del Gobierno del Estado de Veracruz, se publicó en la gaceta de la entidad, se sustenta en la propia ley y no es un simple acto administrativo. Para que el quejoso, el acuerdo de clasificación, sea norma o no, sea emanado del poder legislativo o no, está usándose para violar derechos y debe ser objeto de control de constitucionalidad.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

- c) Bajo esta tónica, aduce que no consintió el Acuerdo CAIR-053-2013 ni era posible que lo impugnara mediante recurso ordinario, dado que su aplicación no se hizo por la autoridad administrativa al contestar la solicitud original de petición de información, sino hasta la resolución del recurso de revisión por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y en el fallo del juicio de protección de derechos humanos. Es por ello que traslado su reclamo al propio juicio de protección de derechos y al juicio de amparo.
- d) Por lo que hace a la impugnación del artículo 12, fracciones I, II y III, de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, refuta las consideraciones del Tribunal Colegiado para declarar su constitucionalidad. En principio, recalca que las fracciones reclamadas no contienen criterios que permitan determinar casuísticamente cuál es la información que debe reservarse, en atención al principio de acceso a la información pública y de máxima publicidad. Desde su perspectiva, la limitación de acceso a la información pública debe vincularse objetivamente con la realización de una prueba de daño que consiste, medularmente, en la facultad de la autoridad que posee la información solicitada para ponderar y valorar si su divulgación pone en riesgo o puede causar un perjuicio real al objetivo que se trata de salvaguardar y, de manera estricta, deme demostrarse que el perjuicio u objetivo reservado resulta mayormente afectado que los beneficios que podría lograrse con la difusión de la información.
- e) En segundo lugar, contrario a lo expresado por el tribunal colegiado, las restricciones al acceso a la información deben limitarse al interés público y a la vida privada o datos personales, siendo que la legislación va más allá de tales supuestos.
- f) En tercer lugar, el prever como hipótesis de reserva causar un beneficio indebido en perjuicio de terceros provoca una generalización que evita la aplicación casuística; además de que no se explica en qué consiste la “ventaja indebida” o el “perjuicio” ni se da margen de valoración de la prueba de daño. Para fundamentar esta postura se citan varias resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de recibir información y

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

declaraciones de órganos de las Naciones Unidas sobre la libertad de opinión y expresión.

- g) En complemento a lo anterior, se argumenta que se violó el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, ya que en la sentencia de amparo no se trataron de manera completa y exhaustiva todos los conceptos de violación y, por ende, se solicita la suplencia de la queja y la adecuada valoración de la causa de pedir ante la violación notoria de sus derechos humanos, con fundamento a su vez en el principio pro persona.
- h) Por ello, se insiste en que resulta incongruente la justificación que se ha dado para mantener en reserva la información solicitada, consistente en que revelar la misma causaría daño económico al Gobierno del Estado y generaría una ventaja indebida a favor de los medios de comunicación. El que se conozca los gastos de publicidad gubernamental cubiertos por el Gobierno del Estado individualmente no impide que el propio gobierno negocie el precio de los próximos contratos ni genera que se comprometan o controles los precios. Destaca que lo que se solicitó fueron gastos que ya fueron materia de negociación.

VII. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

- 26. El recurso de revisión en amparo directo se distingue por ser un recurso extraordinario, el cual sólo es procedente cuando se cumplen los requisitos señalados expresamente por la Constitución Federal y la Ley de Amparo, motivo por el cual deben ser analizados previamente al estudio de fondo de toda revisión en amparo directo.
- 27. En ese sentido, tras un estudio de la demanda de amparo, la sentencia del Tribunal Colegiado y el recurso de revisión, se considera que el presente asunto satisface los requisitos de procedencia a los que hace alusión los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, así como a lo establecido en el punto Primero del Acuerdo Número 5/1999 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

pues el Tribunal Colegiado efectuó el estudio de constitucionalidad del artículo 12, fracciones I, II y III, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y consideró inviable el análisis de regularidad del Acuerdo CAIR-053-2013, consideraciones que son refutadas en agravios.

45. Al respecto, es criterio reiterado de este Tribunal Constitucional que las sentencias que dicten los tribunales colegiados de circuito en juicios de amparo directo son inatacables. Sin embargo, por excepción pueden ser impugnadas mediante recurso de revisión si el tribunal colegiado de Circuito se pronunció –u omitió hacerlo– sobre temas propiamente de constitucionalidad (es decir, sobre la constitucionalidad de normas generales o sobre la interpretación directa de algún precepto de la Constitución o derecho humano reconocido en un tratado internacional del que forme parte el Estado mexicano)¹⁰. Asimismo, de manera excepcional, procede cuando se impugnen disposiciones de la Ley de Amparo a través de este recurso¹¹.

¹⁰ Con base en lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 21/2011-PL, fallada el nueve de septiembre de dos mil trece, esta Primera Sala entiende que una cuestión propiamente constitucional se actualiza cuando se exige la tutela del principio de supremacía constitucional para la solución de un caso concreto, porque justamente se presenta un conflicto interpretativo de la determinación normativa que para ese supuesto otorga la Constitución, en tanto texto normativo, lo cual implica la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo o de alguna norma fundamental o de un derecho humano reconocido en un tratado internacional ratificado por México, mediante el despliegue de un método interpretativo.

Ello, pues el Tribunal Pleno sostuvo que como consecuencia de la reforma al artículo 1° de la Constitución Federal, el principio de supremacía constitucional se desenvuelve en dos concepciones distintas, cada una dando origen a un tipo de cuestión de constitucionalidad: una relativa a la protección consistente del sistema de fuentes y a su principio de jerarquía normativa y otra relacionada con la protección coherente de la unidad de principios objetivos del ordenamiento jurídico, mediante el principio de mayor protección de los derechos humanos.

Por ende, una cuestión de constitucionalidad se puede definir, en términos generales, mediante un criterio positivo y otro negativo. De manera positiva, se origina por el ejercicio interpretativo de un elemento o norma constitucional para la resolución del caso, entendiendo con ello no sólo la interpretación de los preceptos de la Constitución Federal, sino de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte de acuerdo a lo previsto en el artículo 1°, párrafo primero, de la propia Constitución Federal.

¹¹ Derivado de lo resuelto en el recurso de reclamación 130/2011 y el amparo directo en revisión 301/2013, fallados respectivamente por el Tribunal Pleno y la Primera Sala el veintiséis de enero de dos mil doce y el tres de abril de dos mil trece, se ha concluido que procede la revisión en amparo directo cuando se combata las disposiciones de la propia Ley de Amparo y se satisfagan los tres requisitos siguientes: a) la existencia de un acto de aplicación de dicha ley al interior del juicio de amparo; b) se haya impugnado ese acto de aplicación cuando trascienda al sentido de la decisión adoptada, y c) la concurrencia de un recurso contra tal acto, en donde pueda analizarse tanto la regularidad del acto de aplicación, como la regularidad constitucional de la norma aplicada. Véase, la tesis 1a. CCXLI/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, página 745, de rubro y texto (negritas nuestras): “**REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA IMPUGNAR DISPOSICIONES DE LA LEY DE AMPARO A TRAVÉS DE ESTE RECURSO**”.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

46. En complemento, además de que en la sentencia recurrida se decidan o se hubieran omitido decidir temas propiamente constitucionales, es criterio que la procedencia del recurso pende de que a partir de su resolución se fije un criterio de importancia y trascendencia atendiendo a los Puntos Primero y Segundo del Acuerdo General 9/2015 que señalan que, por regla general, se surten tales requisitos cuando se advierta que la cuestión de constitucionalidad dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional o cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación¹².

28. Ahora bien, como se adelantó, aplicando los citados criterios de esta Suprema Corte al caso concreto, por lo que hace a los requisitos formales, esta Primera Sala advierte que, desde la demanda de amparo, advirtiendo la causa de pedir, el quejoso impugnó la constitucionalidad tanto del artículo 12, fracciones I, II y III, de la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave como del acuerdo de clasificación de reserva CAIR-053-2013 y del diverso acuerdo de dos mil ocho que se ordena debe subsistir, que tiene por objeto clasificar, como de acceso restringido en la modalidad de reservada y confidencial, cierta información que obra en poder de la Dirección General de Comunicación Social.

29. El Tribunal Colegiado dio respuesta parcial a ambos argumentos, declarando la imposibilidad de efectuar el estudio de constitucionalidad de uno de los acuerdos clasificatorios de información (sin pronunciarse sobre

¹² Véase, la tesis P./J. 22/2014 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, tomo I, página 94, de rubro "**CUESTIÓN CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, SE SURTE CUANDO SU MATERIA VERSA SOBRE LA COLISIÓN ENTRE UNA LEY SECUNDARIA Y UN TRATADO INTERNACIONAL, O LA INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO**".

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

el otro) y reconociendo la validez de las fracciones impugnadas, al no advertir ninguna violación al derecho de acceso a la información pública. Por su parte, tales consideraciones fueron objetadas por el quejoso en su recurso de revisión.

30. En relación con el requisito material de procedencia, esta Suprema Corte considera que el caso reviste características de importancia y trascendencia. No existe precedente alguno en el que se haya analizado la constitucionalidad de esas normas. En ese tenor, aunque se cuenta con varios precedentes en los que se han establecido las pautas en torno al derecho de acceso a la información pública, la aplicación de estos criterios al caso concreto permitirá esbozar ciertas consideraciones adicionales sobre los criterios de reserva de la información pública.
31. Adicionalmente, el Tribunal Colegiado efectuó un estudio sobre los alcances del control de constitucionalidad *ex officio*, a fin de concluir que no podía someter a escrutinio al referido acuerdo de reserva de información al no tratarse de una norma legal, sino de un acto. Este pronunciamiento es controvertido por el recurrente en agravios y se considera que su análisis da pie para hacer ciertas matizaciones sobre las diferencias del control concentrado y difuso, trascendentes para el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, también se satisfacen los requisitos materiales de procedencia del medio de impugnación.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

32. Esta Primera Sala estima que los agravios deben calificarse, por un lado, como **infundados** y, por otro lado, como **parcialmente fundados** y suficientes para revocar la sentencia de amparo, en atención a las consideraciones que siguen.
33. En suma, se llega a la convicción de que el Tribunal Colegiado estuvo en lo correcto al reconocer la constitucionalidad de las fracciones I, II y III del artículo 12 de la Ley de Transparencia y de Acceso a la información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los supuestos de

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

reserva de la información previstos en dichas fracciones son acordes al derecho de acceso a la información pública; en específico, al principio de máxima publicidad.

34. Sin embargo, se concluye que el Tribunal Colegiado erró en su apreciación de lo reclamado en la demanda de amparo y, por ello, omitió efectuar el estudio de constitucionalidad de los acuerdos de reserva de información. A juicio de esta Primera Sala, el Acuerdo CAIR-053-2013, que reitera la vigencia de otro acuerdo de clasificación de información, es una norma que fue aplicada en perjuicio del recurrente en el acto reclamado y, por ello, a diferencia de lo expuesto en la sentencia, debió analizarse como parte de la materia del medio de control concentrado de constitucionalidad junto con el diverso acuerdo clasificatorio de información que se ordena debe subsistir. Éste último también fue aplicado en la sentencia y es el que prevé específicamente las reglas para la reserva que son refutadas por el quejoso. Ante esa situación, se declara parcialmente fundado el agravio y se entra al estudio del concepto de violación (que ulteriormente se califica como fundado).
35. Con el objeto de explicar estas determinaciones, el presente fallo se dividirá en dos apartados: en el **primero**, se hará dar respuesta a los razonamientos del recurso de revisión dirigidos a cuestionar el reconocimiento de validez de las normas legales (**A**) y, en el **segundo**, se abordarán los agravios relativos a la omisión de estudio de constitucionalidad de los acuerdos clasificatorios de información (**B**).

A

Estudio de las normas legales

36. El Tribunal Colegiado sostuvo que las fracciones I, II y III del numeral 1 del artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que prevén supuestos de reserva de información, resultaban acordes al artículo 6º de la Constitución Federal y a los tratados internacionales de la materia.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

37. El texto de las fracciones es el siguiente (se transcribe la totalidad del artículo y se resalta en negritas los preceptos reclamados):

Artículo 12

1. Es información reservada y por lo tanto no podrá difundirse, excepto dentro de los plazos y condiciones a que esta ley se refiere, la siguiente:

I. La que comprometa la seguridad pública nacional, estatal o municipal, o pueda afectar la integridad territorial, la estabilidad o la permanencia de las instituciones políticas;

II. Aquella cuya difusión ponga en peligro o dañe la estabilidad financiera o económica nacional, estatal o municipal. No se comprende en este rubro la información relativa a la deuda pública;

III. La que pueda generar una ventaja indebida en perjuicio de un tercero;

IV. Las actuaciones y las resoluciones relativas a procedimientos judiciales o administrativos, cuando aún no hayan causado estado;

V. Las actuaciones y las resoluciones relativas a los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, salvo cuando exista resolución definitiva, administrativa o jurisdiccional;

VI. Las opiniones, estudios, recomendaciones o puntos de vista que formen parte de un proyecto de trabajo de los sujetos obligados, cuya divulgación suponga un riesgo para su realización o pueda ser perjudicial al interés público, pero una vez tomada la decisión o aprobado el proyecto, todo lo anterior será información pública;

VII. La contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes;

VIII. La que pueda ocasionar serios obstáculos a las actividades relacionadas con el cumplimiento de las leyes y reglamentos, y a la prevención o persecución de los delitos, incluyéndose en este rubro las averiguaciones previas en materia de procuración de justicia;

IX. La que ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona; y

X. La que por disposición expresa de otra ley vigente, al momento de la publicación de ésta, sea considerada reservada.

2. No podrá invocarse el carácter de reservada cuando se trate de información relativa a la investigación de violaciones a los derechos fundamentales. Asimismo, la autoridad deberá preparar versiones públicas de todos los supuestos previstos en el presente artículo.

38. Como se observa, estos preceptos prevén supuestos distintos de clasificación de información como reservada. La fracción I está relacionada con la protección en términos generales de la seguridad pública y la permanencia de las instituciones políticas de la entidad; la fracción II tiene que ver con la salvaguarda de las finanzas gubernamentales, y la fracción III regula supuestos de externalidades hacia terceros.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

39. Para el Tribunal Colegiado, estas fracciones resultaban constitucionales por dos motivos fundamentales. Uno, porque detentan un fin constitucionalmente legítimo consistente en proteger la seguridad y estabilidad financiera o permanencia de las instituciones políticas en los tres ámbitos de gobierno, así como impedir que se generen ventajas indebidas para garantizar los derechos de igualdad y seguridad jurídica. Y dos, toda vez que esas limitaciones al derecho de acceso a la información pública cumplen con los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad: para el colegiado, es una “necesidad social imperiosa” mantener la seguridad pública, la integridad territorial, la estabilidad y permanencia de las instituciones y la sanidad de las finanzas y economía del gobierno; el alcance de las restricciones a la información permiten un adecuado equilibrio entre el derecho de acceso a la información y la protección del interés público, al evitar la divulgación de información que pone en riesgo el ejercicio de las funciones del Estado, y las limitaciones no generaban una prohibición absoluta ya que la propia normatividad exige la preparación de versiones públicas.
40. En contra de estas consideraciones, la parte recurrente expuso lo siguiente:
- a) el fin legítimo para justificar reservas de información sólo puede consistir en la protección del interés público y de la vida privada o datos personales;
 - b) las fracciones reclamadas no contienen criterios que permitan decidir casuísticamente cuál es la información que debe reservarse;
 - c) la limitación de acceso a la información pública debe vincularse con la realización de una prueba de daño; y
 - d) para efectos de la aplicación de la fracción III, no se explicita qué debe entenderse por “ventaja indebida” o “perjuicio”, dejando un amplio margen de arbitrariedad a la autoridad.
41. Ahora bien, como se adelantó, si bien no se comparten la totalidad de los razonamientos del Tribunal Colegiado sobre la validez de las fracciones reclamadas, esta Sala coincide con su declaratoria de constitucionalidad, por lo que se estima que los agravios recién sintetizados deben calificarse como **infundados**. En los párrafos subsecuentes se hará una aclaración

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

metodológica relevante para el caso concreto y se detallaran las razones para reconocer la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Aclaración metodológica

42. Previo a analizar la validez de los aludidos preceptos, debe hacerse una importante delimitación metodológica. Como se desprende del apartado en el que se hizo la síntesis de la sentencia de amparo, para efectos de realizar el análisis de constitucionalidad de las aludidas fracciones, el Tribunal Colegiado llevó a cabo una explicación del modelo de justicia constitucional en torno a las facultades de control difuso de constitucionalidad. Sostuvo que el control difuso es incidental, sólo puede tener como objeto a las normas generales y no es necesario llevarlo a cabo en todos los juicios o medios de defensa ordinarios (al ser *ex officio*).
43. A partir de esa explicación, el colegiado argumentó que no examinaría la validez de uno de los acuerdos clasificatorios de información, pero sí efectuaría la revisión constitucional del artículo 12, fracciones I, II y III, de la ley, toda vez que la Sala Constitucional no realizó el escrutinio de este precepto legal a pesar de habersele solicitado y, por ello, procedía a hacerlo en aras de tutelar el derecho de acceso a la justicia.
44. Sobre este punto, si bien el Tribunal Colegiado acertó en cuanto a que la Sala Constitucional fue omisa en el estudio de las citadas fracciones del artículo 12, aun cuando fue requerido en la demanda del juicio de protección de derechos fundamentales de índole local, debe resaltarse que, para esta Corte, la razón primigenia que justifica el examen de regularidad constitucional de esas fracciones en la presente instancia es que fueron impugnadas como materia del medio de control concentrado. Es decir, de la demanda de amparo se advierte claramente que la impugnación de los preceptos legales se dio con motivo de su aplicación en la sentencia definitiva sujeta a revisión, como en cualquier otro juicio de amparo.
45. Las fracciones I, II y III del artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública fueron aplicadas por la Sala Constitucional al

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

momento de fallar el juicio de protección de derechos fundamentales, pues el artículo 12 fue citado de manera general para efecto de justificar la viabilidad de reservar cierta información pública y, además, esas fracciones son las que sirvieron como fundamento legal para la expedición del acuerdo clasificatorio de información CAIR-053-2013, que da vigencia a otro acuerdo clasificatorio. Fue con base en esos acuerdos que la Sala Constitucional confirmó la reserva de la información, porque precisamente a partir de éstos se reservaba la información desde antes de la presentación de la solicitud por el quejoso.

46. Así las cosas, debe enfatizarse que el examen de regularidad constitucional de las citadas fracciones I, II y III del numeral 1 del artículo 12 se hará como parte del **control concentrado** materia del presente juicio de amparo y no a partir del ejercicio del control difuso *ex officio*.
47. Asimismo, cabe destacar que se hará el análisis de las tres fracciones: primero, ya que aun cuando en la respuesta a la solicitud de información y en la resolución del recurso de revisión del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública no se hizo alusión expresa a la fracción I para reservar la información; no obstante, se insiste, el numeral 1 de ese artículo 12 fue citado en su totalidad por la Sala Constitucional como norma base para reservar información, además de que la última porción normativa de esa fracción I regula un supuesto que podría incidir en la negativa de otorgar la información al quejoso (regula la reserva por afectación a la estabilidad o permanencia de las instituciones políticas). Y segundo, el Tribunal Colegiado efectuó el estudio de constitucionalidad de las tres fracciones y se presentan agravios en su contra. Por lo tanto, se considera que el contenido tanto de esa fracción I como de las fracciones II y III del numeral 1 del artículo 12 trascendieron y fueron aplicados en perjuicio del quejoso en la sentencia definitiva sujeta a revisión y, consiguientemente, pueden ser materia del presente fallo.
48. Explicado lo anterior, se pasa al estudio de regularidad constitucional de los preceptos reclamados.

Análisis de constitucionalidad

49. Esta Primera Sala aclara que no es el primer caso en el que nos enfrentamos a la interpretación del derecho constitucional de acceso a la información pública. Esta Suprema Corte ha emitido reiteradamente diversos criterios para verificar la constitucionalidad de normas que incidan en el derecho de acceso a la información pública.
50. Tomando en cuenta los criterios más relevantes, tales como el amparo en revisión 3137/1998 y la contradicción de tesis 121/2014, resueltos por el Tribunal Pleno el dos de diciembre de mil novecientos noventa y nueve y el veintiséis de mayo de dos mil quince, respectivamente, así como los amparos en revisión 168/2011, 371/2012 y 173/2012, fallados por esta Primera Sala el treinta de noviembre de dos mil once, el nueve de enero de dos mil trece y el seis de febrero de dos mil trece, se considera lo que sigue.
51. El contenido esencial del derecho de acceso a la información radica en que **toda la información** en posesión de **cualquier autoridad**, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, entre otros sujetos obligados, **es pública** y sólo podrá ser **reservada temporalmente** por **razones de interés público** en los términos que fijan las leyes.
52. El derecho de acceso a la información está regulado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³, y 19 del Pacto

¹³ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ratificada por el Estado mexicano el 3 de febrero de 1981 y promulgada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981):

“**Artículo 13.** Libertad de Pensamiento y de Expresión:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

[...]”.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴, como parte esencial del derecho a la libertad de expresión y a recibir información.

53. El artículo 6º constitucional, entre otras cuestiones y como se adelantó, señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por determinadas razones en los términos que fijen las leyes. Tal contenido se complementa con el mandato constitucional consistente en que toda persona, sin acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. Para la efectiva tutela de este derecho, se precisa que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, competencia de los órganos especializados.

54. Resalta a su vez la posición preferencial del derecho de acceso a la información frente a los intereses que pretenden limitarlo, así como su operatividad por regla general frente a las limitaciones que excepcionalmente se establezcan en la ley¹⁵. Sin embargo, como cualquier otro derecho fundamental, su carácter no es absoluto, por lo que el propio texto constitucional enuncia los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer sus limitaciones, tales como el interés público y la

¹⁴ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Ratificado por el Estado mexicano el 24 de marzo de 1981 y promulgado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981):

“Artículo 19:

1. [...].

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

¹⁵ Criterio que se refleja en la tesis aislada 2a. LXXXVIII/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, página 463, de rubro: **“INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO”**.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

protección de la vida privada y los datos personales, de conformidad con lo que establezcan las leyes secundarias.

55. Sobre este tema, siendo la precursora en su clarificación normativa, la Segunda Sala de esta Suprema Corte ha reconocido que es “jurídicamente adecuado” que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso a la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas constitucionalmente, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger¹⁶. Este criterio se expresó posteriormente en resoluciones del Tribunal Pleno que se reflejan en las tesis P. XLV/2000¹⁷ y P. LX/2000¹⁸, en la que se concluyó que es viable jurídicamente la limitación del derecho al acceso a la información por los intereses nacionales y los derechos de terceros.

56. Sobre esto último, en el citado amparo en revisión 173/2012, esta Primera Sala dio una explicación exhaustiva sobre el significado de los fines constitucionalmente legítimos para restringir el derecho de acceso a la información y la manera en que deben ser aplicados en normas que prevén supuestos de reservas de información, a fin de respetar el principio de proporcionalidad. Las razones son del tenor siguiente:

Así, entonces, no existen derechos humanos o fundamentales absolutos, pues el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución prevé que pueden restringirse o suspenderse en ciertas condiciones y con determinados requisitos.

En esa misma vertiente, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁹ (en adelante CADH), establece que las

¹⁶ Tesis aislada 2a. XLIII/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro “**TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**”.

¹⁷ Tesis aislada P. XLV/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro “**DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE**”.

¹⁸ Tesis aislada P. LX/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro “**DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS**”.

¹⁹ “**Artículo 30.** Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

restricciones permitidas a los derechos y libertades no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dicten en razón del interés general y de acuerdo al propósito para el cual han sido establecidas.

Sin embargo la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales se restrinjan los derechos humanos no puede ser arbitraria, sino que los límites previstos en los invocados ordenamientos sirven ¿como elementos que el juez constitucional debe tomar en consideración para declararlas válidas.

Sobre las restricciones a los derechos humanos²⁰, la interpretación armónica y sistemática de los artículos citados permite concluir que los requisitos para considerarlas válidas son:

a) Que se establezcan en una ley formal y material (**principio de reserva de ley**) dictada en razón del *interés general o público*²¹, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisito formal)²²; y b) Que cumplan con los requisitos de un **test de proporcionalidad**, esto es, que sean necesarias, que persigan un interés o finalidad legítima, que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática (requisitos materiales)²³. A este respecto son aplicables las jurisprudencias 1a./J.55/2006²⁴ y 1a./J. 2/2012²⁵.

Ahora, como se adelantó, el principio pro persona no sólo opera como criterio de interpretación para alcanzar la mayor protección de los derechos humanos que se aduzcan violados, sino también lo hace en los casos de restricciones a éstos, buscando la interpretación más acotada cuando se trata de analizar dichas restricciones. O en otras palabras, el mencionado principio tiene dos facetas, una positiva consistente en alcanzar la mayor protección y una negativa tendente a delimitar la restricción al derecho humano en la mayor medida posible, siempre y cuando se cumplan con los principios de legalidad y proporcionalidad.

²⁰ “El concepto de restricción de un derecho fundamental no parece presentar problemas; éstos resultan exclusivamente de la determinación del contenido y alcance permitidos de las restricciones como así también de la distinción entre restricción, por una parte, y cosas tales como regulaciones, configuraciones y concreciones, por otra”. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 267. Así, dicho autor para abordar el análisis de las restricciones a los derechos fundamentales refiere que la doctrina ha formulado –principalmente– dos teorías: la externa que consiste en el derecho y su restricción como dos aspectos distintos pero que se relacionan; y la interna que sostiene que solamente existe el derecho con un determinado contenido, en donde el concepto de restricción (inmanente) se sustituye por el de límite y lo importante reside no en el límite en sí, sino en determinar cuál es el contenido de ese derecho. Cada una de estas teorías tiene un anclaje ideológico. La externa en la teoría individualista del Estado y la interna en la teoría social del órgano político. *Id.*, pp. 268 a 271.

²¹ Para efectos del análisis que se realiza en esta ejecutoria se asimila el interés general al interés público, en razón de que es la generalidad de la sociedad la que se encuentra interesada en la vigencia de sus derechos para lo cual el interés de ésta se torna en público al establecerse en un ordenamiento normativo por parte del Estado.

²² Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, serie A No. 6, párrs. 26-29 y sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros v. Chile*, de 19 de septiembre de 2006, párr. 89.

²³ En este sentido, *Cfr.*, *Caso Palamara Iribarne*, sentencia de 22 de noviembre de 2005, serie C No. 135, párr. 69; *Caso Ricardo Canese*, sentencia de 31 de agosto de 2004, serie C No. 111, párrs. 77-80; *Caso Herrera Ulloa*, sentencia de 2 de julio de 2004, serie C No. 107, párrs. 108-111 y Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 30-33 y 43 y caso *Claude Reyes y otros*, de 19 de septiembre de 2006, párrs. 90 y 91.

²⁴ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, de rubro: “**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL**”.

²⁵ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro V, febrero de 2012, página 533, de rubro: “**RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS**”.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

En ese marco de referencia iusfundamental, el derecho de acceso a la información encuentra restricciones tanto en la Constitución Mexicana como en la CADH y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en lo que sigue PIDCP). En dichas fuentes de Derecho se prevé que el aludido derecho tiene entre otras restricciones, la relativa al **interés general o público**.

En efecto, en el artículo 6, fracciones I y II, de la Constitución Mexicana se establece, por una parte, que toda la información pública **sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes** y; por otra, que la información relativa a la vida privada y datos personales está protegida en los términos y con las **excepciones** que fijen las leyes.

Asimismo, en el diverso numeral 13, 2, inciso b), de la CADH, dispone que el ejercicio del derecho de acceso a la información se sujeta a la no afectación del *orden público*. En similar sentido, el artículo 19, 3, inciso b), del PIDCP, establece que dicho derecho se encuentra limitado por el *orden público*.

Desarrollado lo expuesto, y en aras de verificar si se satisfacen los estándares de contraste antes señalados, en primer lugar, la regulación de las distintas restricciones al aludido derecho **se establecen en diversos ordenamientos formal y materialmente legislativos**, entre ellos, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en el Código Federal de Procedimientos Penales. Así, pues, se satisface el requisito formal exigido para considerarlas válidas.

[...]

Por lo que hace a los requisitos materiales de las restricciones al derecho de acceso a la información, el Pleno de esta Suprema Corte ha reconocido que su ejercicio se encuentra limitado tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros, como se concluye de la tesis P. LX/2000²⁶.

[...]

Ciertamente, y en segundo lugar, es momento de comprobar si las restricciones al derecho de acceso a la información previstas en los numerales reclamados, cumplen con los requisitos materiales para considerarlas válidas. Esto es, debe analizarse si son necesarias, cuál es el interés o finalidad legítima que persiguen y si superan un test de proporcionalidad en sentido estricto.

[...]

En cuanto al primer requisito, consistente en la **necesidad** de la restricción al derecho humano o fundamental, es útil traer a colación lo sustentado por la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH en adelante) al respecto, en la medida en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo que sigue CIDH) al emitir la opinión consultiva OC-5/85, relativa a la Colegiación Obligatoria de Periodistas, solicitada por el Gobierno de Costa Rica, acudió a lo resuelto por aquélla con relación a la interpretación de tal requisito, siendo dicho criterio orientador para acotar la restricción al derecho humano que se analiza, de conformidad con el principio pro persona y en los términos de la tesis aislada P. LXVI/2011 (9a.)²⁷, aplicada *contrario sensu*.

²⁶ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS”**.

²⁷ Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 550, que establece: **“CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

En el párrafo 46 de la referida opinión consultiva, la CIDH citó el caso *The Sunday Times contra el Reino Unido*, sentencia de 26 abril de 1979, serie A, número 30, párrafos números 59 y 62, de la CEDH, cuando dentro de los primeros pronunciamientos de ésta al respecto –si no es que el primero– fue con motivo del caso *Handyside contra el Reino Unido* –como incluso se reconoce en el primer precedente mencionado–, sentencia de siete de diciembre de mil novecientos setenta y seis, serie A, número 24, párrafo 48, en donde interpretó la frase del artículo 10. 2²⁸ del Convenio Europeo de los Derechos Humanos, relativa a que el derecho de acceso a la información puede ser sometido a ciertas restricciones previstas en la Ley que constituyan “medidas necesarias en una sociedad democrática” para, entre otros supuestos, prevenir el delito²⁹.

PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

Precedentes: “Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de seis votos; votaron en contra: José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio”.

²⁸ “Artículo 10.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”.

²⁹

<p>48 [...] La Cour note à cette occasion que si l'adjectif "nécessaire", au sens de l'article 10 par. 2 (art. 10-2), n'est pas synonyme d'"indispensable" (comp., aux articles 2 par. 2 et 6 par. 1 (art. 2-2, art. 6-1), les mots "absolument nécessaire" et "strictement nécessaire" et, à l'article 15 par. 1 (art. 15-1), le membre de phrase "dans la stricte mesure où la situation l'exige", il n'a pas non plus la souplesse de termes tels qu'"admissible", "normal" (comp. l'article 4 par. 3 (art. 4-3)), "utile" (comp. le premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1)), "raisonnable" (comp. les articles 5 par. 3 et 6 par. 1 (art. 5-3, art. 6-1)) ou "opportun". Il n'en appartient pas moins aux autorités nationales de juger, au premier chef, de la réalité du besoin social impérieux qu'implique en l'occurrence le concept de "nécessité".</p>	<p>48. [...] La Corte nota en esta ocasión que si el adjetivo "necesario" en el sentido del artículo 10, párr. 2 (art. 10-2), no es sinónimo de "indispensable" (cfr., los artículos 2, párr. 2 y 6. 1 (art. 2.2, art. 6-1), las palabras "absolutamente necesario" y "estrictamente necesario" y, en el artículo 15, párr. 1 (art. 15-1), la frase "en la estricta medida requerida o la situación exigida"), no tiene tampoco la flexibilidad de expresiones tales como "admisible", "normal" (véase el artículo 4. 3 (art. 4.3)), "útil" (véase el párrafo primero del artículo 1 de Protocolo N° 1 (P1-1)), "razonable" (cfr. artículos 5, párr. 3 y 6. 1 (art. 5.3, art. 6-1)) u "oportuno". Por ello no corresponde menos a las autoridades nacionales juzgar, en primer lugar, la realidad de una necesidad social imperiosa que implica en este caso el concepto de "necesidad".</p>
---	--

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

Con base en el criterio del caso *Handyside* –reiterado en el diverso *The Sunday Times*– la CIDH en la opinión consultiva de mérito concluyó:

46. Es importante destacar que la Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, concluyó que "necesarias", sin ser sinónimo de "indispensables", implica la "existencia de una necesidad social imperiosa" y que para que una restricción sea "necesaria" no es suficiente demostrar que sea "útil", "razonable" u "oportuna". (Eur. Court H. R., **The Sunday Times case**, judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, párr. no. 59, págs. 35-36). Esta conclusión, que es igualmente aplicable a la Convención Americana, sugiere que la "necesidad" y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en el artículo 13. Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo. (**The Sunday Times case**, supra, párr. no. 62, pág. 38; ver también Eur. Court H. R., **Barthold** judgment of 25 March 1985, Series A no. 90, párr. no. 59, pág. 26).

Siguiendo los estándares internacionales señalados, la restricción al derecho humano de acceso a la información pública debe justificarse en razón de la existencia de una "necesidad social imperiosa"³⁰ que esté orientada a satisfacer el "interés público imperativo"³¹.

En el caso de los preceptos tildados de inconstitucionales, ¿cuál es la "necesidad social imperiosa" que justifica la restricción a dicho derecho? La respuesta a este cuestionamiento reside –nada más y nada menos– en el objetivo colectivo del Estado de prevenir, investigar, perseguir y castigar los delitos cometidos en la sociedad.

Pero, ¿en qué consiste ese "interés público imperativo" que justifica la restricción al invocado derecho humano y que además se exige como requisito material para considerarla válida?

Dès lors, l'article 10 par. 2 (art. 10-2) réserve aux États contractants une marge d'appréciation. Il l'accorde à la fois au législateur national ("prévues par la loi") et aux organes, notamment judiciaires, appelés à interpréter et appliquer les lois en vigueur (arrêt Engel et autres du 8 juin 1976, série A n° 22, pp. 41-42, par. 100; comp., pour l'article 8 par. 2 (art. 8-2), l'arrêt de Wilde, Ooms et Versyp du 18 juin 1971, série A n° 12, pp. 45-46, par. 93, et l'arrêt Golder du 21 février 1975, série A n° 18, pp. 21-22, par. 45).

Por lo tanto, el artículo 10, párr. 2 (art. 10-2) reserva a los Estados contratantes un margen de apreciación. A la vez se otorga este margen al legislador nacional ("previstas por la ley"), y a los órganos, especialmente judiciales, llamados a interpretar y aplicar las leyes en vigor (sentencia *Engel y otros*, de 8 de junio de 1976, Serie A No. 22, pp. 41-42, párrafo 100; comp. al artículo 8, párrafo 2 (art. 8-2), la sentencia de *Wilde, Ooms y Versyp* de 18 de junio de 1971, Serie A No. 12, p 45-46, 93, y la sentencia *Golder* de 21 de febrero de 1975, Serie A No. 18, pp. 21-22., párr. 45). Traducción del libre del francés.

³⁰ Este requerimiento encuentra su génesis en el plano fáctico.

³¹ Dicho concepto se desarrolla en un plano normativo.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

El *interés público o general* es un concepto jurídico indeterminado³² pero determinable que ha sido motivo de pronunciamiento jurisprudencial por parte de esta Suprema Corte y que se identifica – principalmente– con los intereses de la colectividad.

La estimación del *interés público* debe ser determinada y acatada –al igual que la obligación prevista en el artículo 1, párrafo tercero, constitucional– por todas las autoridades del Estado mexicano, es decir, legislativas, ejecutivas y judiciales. En el caso de estas últimas, y de los jueces constitucionales en específico, particular relevancia adquiere cuando se dota de contenido dicho concepto en cada caso concreto puesto a su consideración.

Así, el interés o finalidad legítima perseguida con la restricción al derecho de mérito a partir del establecimiento de los preceptos reclamados, responde al *interés general o público* que tiene la sociedad a través del Estado de investigar y perseguir los delitos. Por tal razón, el carácter de *imperativo* de este interés deviene evidente.

Ahora, para justificar el interés o finalidad legítima perseguida con los preceptos reclamados, consistente en mantener el *interés general o público* y la *protección de la vida privada y datos personales* de los individuos que han sido objeto de un delito, desde la perspectiva de otro de los requisitos exigidos para ello, relativo a la **razonabilidad** de su plasmación legal, es útil –aunque no determinante para reconocer su validez, no obstante se trate de derechos humanos en los que el Tribunal Constitucional puede justificar su limitación o restricción aun en ausencia de razones en los casos de hechos notorios³³ o que se aparte de las expresadas en la exposición respectiva³⁴– acudir a los motivos que manifestó el legislador al implementar los preceptos normativos reclamados en aras de restringir el derecho de acceso a la información.

Para tal efecto, debe tenerse en consideración una cuestión metodológica previa, consistente en que por tratarse de un derecho humano, el escrutinio de los motivos o razones expuestos por el legislador para establecer restricciones a su ejercicio, será de carácter estricto o intenso, en virtud de que –se reitera– la existencia de más o menos motivos o razones para ello no trae como resultado, en

³² Cabe señalar que la utilización de este tipo de conceptos por el legislador, y en el caso, por el constituyente, no implica que *per se* las leyes dictadas por el primero resulten inconstitucionales. Al respecto es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 1/2006, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 357, de rubro: **“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS”**.

³³ Ilustra esta postura la jurisprudencia P./J. 136/2009, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, enero de 2010, página 21, de rubro: **“PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA”**.

³⁴ En esta tesitura es aplicable la jurisprudencia P./J. 15/1992, Octava Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 52, abril de 1992, página 11, de rubro: **“LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES PORQUE SE APARTEN DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LAS INICIATIVAS QUE LES DAN ORIGEN”**.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

automático, una declaración de invalidez³⁵. Al respecto también son aplicables las jurisprudencias 1a./J. 84/2006³⁶ y P./J. 28/2011³⁷.

Es decir, se le exigirá al legislador ordinario una motivación reforzada de las razones que tuvo en cuenta para establecer la restricción al derecho humano de que se trata, en el caso, el derecho de acceso a la información pública. En tal sentido es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 120/2009³⁸.

Recapitulando lo expuesto, en síntesis, los motivos manifestados por el legislador para establecer la restricción contenida en los preceptos reclamados son:

a) Complementar la obligación de secrecía en los procesos penales y en las averiguaciones previas, asegurando la reserva de la información en éstas en los casos del derecho a su acceso, proporcionándola únicamente tratándose de los supuestos de resoluciones de no ejercicio de la acción penal, tomando en cuenta los plazos de prescripción de los delitos y previendo la obligación del Ministerio Público de no dar ninguna información una vez que es ejercida la citada acción.

b) Los supuestos de excepciones a la regla general del derecho de acceso a la información previstos en la Ley, se establecieron conforme a los estándares internacionalmente aceptados, buscando un equilibrio entre dicho derecho y la protección al interés público, siendo necesario, además, la existencia de un elemento de daño que permita afirmar que su divulgación podría afectar gravemente la conducta de una de las funciones del Estado o poner en peligro la vida, seguridad o salud de una persona.

c) La reserva de información no es absoluta, se establece un periodo de la misma, por lo que podrá clasificarse como tal por un lapso razonable para salvaguardar el interés protegido (de tres a doce años o en los términos de la prescripción de los delitos), una vez agotado el plazo o las causas que lo originaron, la información se desclasificará y pasará al dominio público.

[...]

Por último, debe verificarse si la restricción al derecho que se estudia resulta **proporcional**, es decir, no es válido alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, o en otras palabras, el fin no justifica los medios y menos si éstos guardan una relación desmedida para los propósitos que se buscan alcanzar.

En el asunto *sub examine* **no se satisface** el aludido requisito, toda vez que no existe una adecuada ponderación entre los principios en juego, o sea, entre el derecho de acceso a la información pública y el

³⁵ Apoya esta conclusión la tesis aislada 1a. LX/2011, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIII, abril de 2011, página 308, de rubro: “**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DETERMINACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR: FUNCIONES QUE CUMPLEN EN EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS**”. Precedentes: “Amparo directo en revisión 40/2011. Carlos Ricardo Marentes Herrera. 2 de marzo de 2011. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Francisca María Pou Giménez”.

³⁶ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, noviembre de 2006, página 29, de rubro: “**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES**”.

³⁷ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, de rubro: “**ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN**”.

³⁸ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, de rubro: “**MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS**”.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

fin y objetivo que busca con su restricción, relativo al *interés público o general* inmerso en la *función pública* de investigación y persecución de los delitos.

Lo anterior es así, pues si bien la regla de máxima publicidad que rige el derecho de acceso a información no es absoluta, encontrando excepciones en el interés público o general, no menos cierto lo es que éste como concepto jurídico indeterminado sirve para validar la restricción establecida en los preceptos reclamados.

Ello, porque los preceptos reclamados, en su diseño normativo, no establecen cuáles son las razones específicas de interés público que autoricen a reservar toda la información contenida en las averiguaciones previas. Esto es, al establecer el legislador un supuesto general de que toda la información contenida en la averiguación previa debe considerarse reservada, sin decir qué se entiende por interés público, impide que el órgano respectivo pueda discernir su actuar, fundando y motivando su determinación para considerar las condiciones en las que sí y en las que no se encuentra reservada la información.

[...].

57. Ahora, a partir de lo expuesto anteriormente y aplicándolo al caso que nos ocupa, esta **Primera Sala estima que las fracciones I, II y III del numeral 1 del artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave superan un análisis estricto de constitucionalidad** al tener una finalidad constitucionalmente imperiosa y ser limitaciones idóneas, razonables y proporcionales (el examen de regularidad de esa intensidad pues los respectivos supuestos de reserva acotan de manera directa el derecho al acceso a la información pública).

58. En primer lugar, las tres fracciones detentan un fin constitucionalmente imperioso dirigido a la protección de los derechos de terceros o del interés público, como concepto jurídico indeterminado pero determinable. El objetivo de la fracción I es autoevidente; es decir, su propio texto nos permite valorar que su finalidad radica en evitar que con la divulgación de cierta información se dañe la seguridad pública, de todos los niveles de gobierno, o que se afecte la integridad del territorio del propio o la estabilidad y permanencia de las instituciones. Lo mismo ocurre con la fracción II, cuyo objeto es evitar la divulgación de información que ponga en peligro o dañe la estabilidad financiera o económica de los distintos niveles de gobierno.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

59. La relevancia de interés público de estas normas se fundamenta en las propias obligaciones constitucionales a las que está sometido el Estado de Veracruz. Por ejemplo, es el propio artículo 21 de la Constitución Federal el que establece que las entidades federativas son unas de las instancias encargadas de salvaguardar la seguridad pública. Además, los Estados tienen el deber de proteger la integridad de su territorio.
60. Por su parte, el fin constitucionalmente imperioso de la fracción III está relacionado con la protección de derechos de terceros; particularmente, con la vida privada de personas que no son los sujetos obligados en materia de acceso a la información. Al margen de los supuestos de confidencialidad, cierta información con la que cuenta el Estado puede generar perjuicios en contra de los derechos de terceros y la autoridad tendrá que valorar la viabilidad de su divulgación caso por caso. En otras palabras, es justo esta fracción la que permite a los sujetos obligados llevar a cabo un equilibrio entre el acceso a la información y el daño que pudiera ocasionársele a otra persona en su vida privada con la entrega de cierta información que no cae en el supuesto de confidencial.
61. Siguiendo con el escrutinio constitucional, las fracciones I y II del numeral 1 del artículo 12 también cumplen con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto: los supuestos de reserva de información están directamente vinculados con sus objetivos y no existen otros medios alternativos más eficientes para su consecución que restrinjan de una menor manera el derecho. Aunque es cierto que establecen hipótesis generalizadas de reserva, ello no las vuelve inconstitucionales.
62. En primer lugar, porque aun cuando los conceptos jurídicos utilizados en esas fracciones son complejos, su ámbito de regulación es definible. La seguridad pública es una función a cargo de los diferentes niveles de gobierno que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las diferentes infracciones, con fundamento en el artículo 21 constitucional. Consecuentemente, por ejemplo, se comprometerá la seguridad pública cuando con motivo de la divulgación de información se cometan o puedan

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

cometer delitos o se dificulte u obstaculice el desarrollo de medidas que tiendan a la protección de la integridad de la población.

63. La reserva de información ante la afectación a la “integridad territorial” se actualizará cuando esa información pueda poner en riesgo o dificulte los actos necesarios para conservar y defender la extensión y límites territoriales del Estado de Veracruz. Por su parte, cuando la fracción I se refiere a “estabilidad o permanencia” de las instituciones políticas, se alude a hipótesis donde la divulgación de la información puede poner en entredicho la existencia misma de instituciones políticas como los poderes del Estado en sus distintos niveles de gobierno (supuestos de ingobernabilidad) o se pueda incidir en la forma de gobierno republicano y la organización política de la entidad.
64. En torno a lo previsto en la fracción II, debe entenderse que la “estabilidad financiera o económica” se pone en peligro o daña cuando por virtud de la divulgación de la información, se generen actos que incidan en la correcta funcionalidad de la economía o las finanzas gubernamentales conforme a las normas y convenios aplicables. Esto por definición dependerá de cada caso concreto y en su valoración se debe atender a las reglas y principios que rigen a la economía.
65. Por lo tanto, a diferencia de lo que argumenta el recurrente, dado que los propios objetivos constitucionalmente que justifican a estas normas son generalizados, no es viable exigir jurídicamente que se determinen de manera casuística todos los posibles escenarios de aplicación de las fracciones reclamadas para la reserva de información. Esta Suprema Corte ya ha validado supuestos generales de reserva de información, al estudiar, por ejemplo, los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Accesos a la Información Pública (a saber, el amparo en revisión 1048/2005). Igualmente, ha sido criterio reiterado de esta Corte que las normas en materia administrativa no son diccionarios ni su inconstitucionalidad deriva exclusivamente de la falta de definición de vocablos o locuciones. El principio de legalidad en la vía legislativa se

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

satisface si las normas contienen los elementos suficientes para que una persona pueda interpretar cuáles son las conductas reguladas en la misma, lo cual se satisface en el caso concreto.

66. No obstante, debe destacarse que, en el asunto que nos ocupa, aunque este grado de generalidad podría generar una falta de certidumbre en su aplicación al regular supuestos generales alusivos, por ejemplo, a la afectación de “instituciones políticas” y, por ende, actualizar una sospecha de inconstitucionalidad, el reconocimiento de validez de estas fracciones se sustenta a su vez en la mecánica que deriva de las reglas y principios que delimitan el derecho de acceso a la información.
67. Por regla general, toda información en posesión de los sujetos obligados es de naturaleza pública y su divulgación se rige mediante el principio constitucional de máxima publicidad. Por ende, para poder reservar información con fundamento en los referidos criterios generales sujetos a revisión, su aplicación es restrictiva y debe efectuarse forzosamente una prueba de daño. Es decir, la limitación al acceso a la información tiene que ser la última opción y debe vincularse con la prueba de daño de una manera objetiva, en tanto que la divulgación de la información ponga en riesgo o pueda causar un perjuicio real al objetivo o principio que trata de salvaguardar, demostrándose de manera estricta que el perjuicio u objetivo reservado resulta mayormente afectado que los beneficios a que pudieran llegarse con contar o difundir una información.
68. Consecuentemente, la aplicación de estos supuestos generales conlleva una motivación más específica que la de otras hipótesis de reserva de información y, consecuentemente, su verificación por parte de los órganos facultados para ello deberá ser especialmente cuidadosa. Además, se insiste, contrario a lo que pretende hacer ver el quejoso, no existe en la normatividad local ninguna disposición que evite a los sujetos obligados llevar a cabo una prueba de daño en la aplicación de estos supuestos generales. En cambio, es una obligación a la que se encuentran sometidos por virtud del artículo 14, numeral 1, fracción III, de la Ley de Transparencia

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave³⁹.

69. En sentido similar, la citada fracción III del numeral 1 del artículo 12 también supera las otras gradas de escrutinio de constitucionalidad. Primero, ya que la facultad para reservar la información es una medida congruente con la protección de derechos de terceros. Y segundo, porque al ser un supuesto generalizado, no es posible delimitar casuísticamente todos las hipótesis de aplicación.

70. Es cierto que no se define en la normatividad el alcance de los términos “ventaja indebida” o “perjuicio de un tercero”. Sin embargo, esta Primera Sala estima que la especificación de su ámbito de regulación deriva de una interpretación textual y sistemática de la propia legislación local. Perjuicio debe de entenderse como la incidencia directa en los derechos de un tercero; especialmente, en los derecho a la vida privada. Los terceros son todos aquellos que no son los sujetos obligados en términos de la ley (no tendría sentido incluir al propio o a otros sujetos obligados, ya que todos están sometidos a la obligación de divulgación de la información pública por la propia ley) y, por ventaja indebida, debe caracterizarse como una condición favorable a la que no hubiere tenido acceso una persona que es inversamente proporcional con el perjuicio ocasionado. Adicionalmente, al igual que en el caso anterior, su aplicación se condiciona a la prueba de daño.

71. Dicho así las cosas, en contraposición a los agravios de la parte recurrente, esta Primera Sala apoya el reconocimiento de constitucionalidad de las

³⁹ **Artículo 14**

1. En todo caso que la autoridad funde y motive la clasificación de la información como reservada o confidencial, ésta deberá cumplir los siguientes tres requisitos:

I. Que corresponda legítimamente en alguna de las hipótesis de excepción prevista en la ley;

II. Que su liberación pueda amenazar efectivamente el interés protegido por la ley; y

III. Que el daño que pueda producirse con su liberación sea mayor que el interés público de conocerla.

2. Se indicará expresamente la fuente de la información, las razones en que se apoye la justificación de la clasificación formulada; si el acuerdo abarca la totalidad o sólo parte de la información, y el plazo de reserva estimado, así como la designación de la autoridad que será responsable de su conservación.

3. Si los expedientes que contengan información reservada incluyen alguna otra que no tenga tal calidad, la petición o solicitud que se formule se atenderá respecto de esta última”.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

fracciones impugnadas, pues las mismas se encuentran justificadas por fines constitucionalmente imperiosos; el grado de generalidad de sus hipótesis de reserva no sólo permite, sino hace exigible su aplicabilidad caso por caso, sin que sea viable una determinación casuística; la reserva de información es una medida necesaria e idónea para alcanzar los objetivos planteados, y la prueba de daño es una obligación, de facto, a la que se encuentran sometidos los sujetos obligados constitucional y legalmente.

72. Todo lo anterior aunado a que la reserva de la información es particularizada, con fundamento en el artículo 12, numeral 2, de la misma Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual prevé el deber de los sujetos obligados de realizar versiones pública cuando se reserve información con motivo de los supuestos del numeral 1; es decir, no hay una clasificación de reserva de información por documento o por expediente, sino por contenidos. En consecuencia, en términos del citado numeral 2 del artículo 12, se deberá entregar y divulgar toda información en posesión de los sujetos obligados, generándose la obligación de llevar a cabo versiones públicas cuando en un mismo documento coexista información pública y reservada o confidencial. Ello es acorde al principio de proporcionalidad en sentido estricto.

B

Estudio del alegato de omisión de análisis de constitucionalidad

73. Reconocida la validez de las fracciones legales cuestionadas, se pasa al estudio del agravio del recurrente dirigido a evidenciar la supuesta omisión en la que incurrió el Tribunal Colegiado al no efectuar el análisis de constitucionalidad del Acuerdo CAIR-053-2013 y del diverso acuerdo clasificadorio de información de dos mil ocho.

74. Aunque los agravios del recurrente no son particularmente ordenados sobre estas consideraciones, advirtiendo la causa de pedir, esta Suprema Corte considera que el quejoso señaló que los acuerdos de reserva de

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

información aplicables al caso concreto no son meramente un acto administrativo y, en su defecto, que independientemente de su categorización, cualquier acto de autoridad debe ser sometido a un control de constitucionalidad *ex officio*. Esta Primera Sala **concuerta parcialmente** con el primer tramo de su argumento.

Análisis del agravio

75. Como se evidencia de la síntesis realizada de la sentencia de amparo, el Tribunal Colegiado sostuvo que no era viable efectuar el escrutinio de constitucionalidad del Acuerdo CAIR-053-2013, ya que no constituía una norma general y el control difuso *ex officio* sólo podía tener como materia leyes o disposiciones materialmente legislativas y no actos. Lo anterior, a partir de su interpretación de lo plasmado en resoluciones de esta Corte; particularmente, en lo resuelto en el expediente Varios 912/2010 y en la contradicción de tesis 293/2011.
76. Esta Primera Sala advierte que no existe ningún precedente en el que se haya abordado, específicamente, si los actos de autoridad que vayan a ser el fundamento de una determinada decisión jurisdiccional, y no solamente las normas generales, pueden ser sometidos en los juicios o recursos ordinarios, incidentalmente, a un control difuso de constitucionalidad. Sin embargo, de las propias consideraciones expuestas en los citados precedentes, se estima que no hay razón que justifique dejar fuera del ámbito de revisión de constitucional a cualquier acto que, bajo las circunstancias de cada caso en concreto, vaya a ser utilizado por un juzgador para resolver la materia del asunto que se le plantea (de la misma forma que recurre al contenido de una norma).
77. Al igual que una norma, los actos de autoridad tienen una incidencia en la esfera jurídica de las personas y dicha incidencia debe ser acorde a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales. El artículo 1º de la Constitución Federal dice que “*todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de*

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”, sin hacer distinción alguna en cuanto el origen o las características normativas de los supuestos generadores de esas posibles afectaciones a los derechos.

78. No obstante la aclaración anterior, se considera que existe una razón de análisis previo al alcance del control difuso que nos permite efectuar el estudio de constitucionalidad pretendido por el recurrente.
79. En suma, a diferencia de los razonamientos del órgano colegiado, como lo pretende inicialmente el quejoso, esta Sala concluye que el **Acuerdo CAIR-053-2013**, que ordena la subsistencia de otro acuerdo clasificatorio de información, **es una norma general** que fue aplicada en perjuicio del hoy recurrente en la sentencia definitiva que resolvió el juicio de protección de derechos humanos local y, consiguientemente, su examen de **regularidad procede** como **parte del medio de control concentrado** de constitucionalidad. Por su parte, aunque no fue reconocido de esa manera por el Tribunal Colegiado, esta Primera Sala estima que, dado que el citado Acuerdo CAIR-053-2013 prolongó la vigencia de otro, **ese diverso acuerdo clasificatorio de información de dos mil ocho también es una norma general** que fue aplicada indirectamente en la sentencia, ya que es a partir de su contenido mediante el cual se reservó la información, por lo que a su vez puede ser sometida al control concentrado de constitucionalidad.
80. Dicho en otras palabras, en términos del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal y los artículos 170 y 175, fracción IV, de la Ley de Amparo, es posible impugnar en la demanda de amparo, vía conceptos de violación, la regularidad constitucional de una norma de carácter general aplicada en perjuicio de una persona durante la secuela del procedimiento del juicio natural o en la sentencia reclamada⁴⁰.

⁴⁰ Véase, por ser el más explicativo, el criterio que se refleja en la tesis 2a. XC/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo II, página 969, de rubro y texto: **“AMPARO DIRECTO. RESULTAN INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE CONTROVIERTAN LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA APLICADA EN EL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO NATURAL, CUANDO SE DECRETA LA**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

81. Sobre ese punto, es criterio de esta Suprema Corte que las normas generales son aquellas prescripciones jurídicas que correlacionan un antecedente, caso o condiciones de aplicación con una solución normativa modalizada deónticamente (obligatorio, permitido o prohibido) o que establecen condiciones para el surgimiento o la producción de resultados o cambios normativos, las cuales gozan de un grado de generalidad, abstracción y permanencia que permite, consiguientemente, crear, modificar, extinguir o regular situaciones jurídicas.
82. Bajo estas consideraciones, se llega a la convicción de que el Acuerdo CAIR-053-2013, que tuvo como objeto actualizar la vigencia de la clasificación como reservada de una partida presupuestaria que se hizo con motivo de otro acuerdo de clasificación de información de dos mil ocho, cumple con las características de una norma general y da pie a ser examinado, vía juicio de amparo directo, de manera conjunta con ese diverso acuerdo de dos mil ocho que prolongó su vigencia, que también es una norma general, ya que ambos fueron aplicados indirectamente por la Sala Constitucional. Lo anterior, con base en las razones y antecedentes que se describen en seguida.

IMPROCEDENCIA DE ESA INSTANCIA. Conforme a los artículos 170, fracción I y 175, fracción IV, de la Ley de Amparo, en el juicio de amparo directo puede controvertirse la regularidad constitucional de normas de carácter general, vía conceptos de violación, aplicados en perjuicio del quejoso durante la secuela del procedimiento del juicio natural o en la sentencia reclamada; disposición que este Alto Tribunal ha extendido, incluso, a los casos en que la aplicación de la ley se materializa en el acto impugnado en el juicio natural. Empero, en este último supuesto, para que pueda abordarse el escrutinio constitucional de la hipótesis normativa relativa, es necesario que ésta se encuentre vinculada de alguna manera con la sentencia, laudo o resolución reclamada, o por lo menos que su aplicación en el acto primigenio trascienda a sus consideraciones, ya que aquélla constituye el único acto que puede reclamarse de manera destacada en la instancia constitucional, por lo que no podrían analizarse en abstracto los planteamientos de constitucionalidad si no forman parte de los fundamentos de la resolución reclamada o no se surte la vinculación mencionada, pues de lo contrario se actualizaría un impedimento técnico para efectuar el aludido análisis, en virtud de que no podrían concretarse los efectos de una eventual concesión del amparo, para que la autoridad responsable deje insubsistente la resolución reclamada sin aplicar la norma estimada inconstitucional, porque ésta no formaría parte de sus fundamentos ni incidiría en sus consideraciones, ya que la litis en el amparo directo se circunscribirá sólo a verificar si el juicio procede contra el acto originalmente impugnado, lo cual constituye una cuestión de legalidad, salvo que se controvierta la constitucionalidad de los preceptos que regulen la procedencia de la vía jurisdiccional". Primer precedente: amparo directo en revisión 4344/2013. Raúl Reyes Barajas y otra. 19 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Gabriel Regis López.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

83. Los artículos 5 y 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁴¹, vigentes al momento de la solicitud de información que dio pie al presente asunto, establecían que todas las dependencias del Poder Ejecutivo Local eran sujetos obligados a otorgar la información pública; sin embargo, se instituyó a su vez la facultad para que, en casos de poseerse información reservada o confidencial, se crearan Comités de Información de Acceso Restringido en cada una de las distintas dependencias de los sujetos obligados para que emitieran acuerdos que clasificaran la información como reservada o confidencial.
84. Ante esta normatividad, el trece de febrero de dos mil ocho, el Comité de Información de Acceso Restringido de la Dirección General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz emitió un acuerdo que tuvo por objeto clasificar como de acceso restringido en la modalidad de reservada y confidencial, la información que obraba en poder de la Coordinación General de Comunicación Social como sujeto obligado, en términos del artículo 5, numeral 1, fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Este acuerdo fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de dos mil ocho, al tenor siguiente:

DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Al margen un sello que dice: Veracruz.—Gobierno del Estado.

ACUERDO QUE TIENE POR OBJETO CLASIFICAR, COMO DE ACCESO RESTRINGIDO EN LA MODALIDAD DE RESERVADA Y CONFIDENCIAL, LA INFORMACIÓN QUE OBRA EN PODER DE LA

⁴¹ “**Artículo 13**

1. Los sujetos obligados que tengan información reservada o confidencial, crearán un Comité de Información de Acceso Restringido que tendrá la responsabilidad de emitir un acuerdo que clasifique la información reservada y confidencial, de conformidad con esta ley y los lineamientos que al efecto dicte el Instituto.

2. El Comité se integrará por el titular del sujeto obligado, el responsable de la Unidad de Acceso y los servidores públicos que así se determinen.

3. Los titulares de los sujetos obligados deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar el acceso restringido a los documentos o expedientes clasificados.

4. Los servidores públicos del Instituto, debidamente acreditados y autorizados al efecto, podrán tener acceso a la información clasificada como reservada o confidencial exclusivamente para determinar su debida clasificación, desclasificación o procedencia de su acceso.

5. La información deberá ser clasificada por el Comité desde el momento en que se genera el documento o el expediente.

6. El Instituto podrá establecer criterios específicos para la clasificación de información mediante la expedición de lineamientos de clasificación y desclasificación. En ningún caso los sujetos obligados podrán clasificar documentos mediante acuerdos generales antes de que se genere la información”.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL, COMO SUJETO OBLIGADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 5.1 FRACCIÓN I, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

El Comité de Información de Acceso Restringido de la Dirección General de Comunicación Social, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en concatenación con los numerales 12 y 17 del ordenamiento legal invocado; así como lo previsto por las disposiciones de los Lineamientos Generales que deberán observar los sujetos obligados por la Ley de Transparencia referida, para clasificar información reservada y confidencial; y

C O N S I D E R A N D O

I. Que el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los principios y bases por los que la Federación, los Estados y el Distrito

Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, dispondrán del derecho al acceso a la información.

II. Que la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dispone que los habitantes del Estado, gozarán del derecho a la información, señalando que será la ley la que establecerá los requisitos que determinarán la publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados y el procedimiento para obtenerla, así como la acción para corregir o proteger la información.

III. Que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial Número Extraordinario 61, de fecha 27 de febrero de 2007, tiene por objeto promover la máxima publicidad de los actos de los sujetos obligados, la rendición de cuentas de los servidores públicos hacia la sociedad y la transparencia en la gestión pública, entre otros, según lo dispone el artículo 2 de dicho ordenamiento.

IV. Que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado, dispone en su artículo 11 que la información en poder de los sujetos obligados sólo estará sujeta a restricción en los casos expresamente previstos por la misma, y en este sentido, la información de acceso restringido es la que se encuentra bajo las figuras de reservada y confidencial en posesión de los sujetos obligados, según lo dispuesto por el artículo 3, fracción VIII de este ordenamiento.

V. Que la información de acceso restringido, a su vez, se divide, para efectos jurídicos, en información reservada y en información confidencial, de las cuales la reservada es aquella temporalmente sujeta a alguna de las excepciones legalmente previstas en los artículos 12, 14, 15 y 16 de la mencionada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y la confidencial es la que estando en poder de los sujetos obligados es relativa a las personas y se encuentra protegida por el derecho a la intimidad y sobre la que no puede realizar ningún acto o hecho sin la autorización debida de los titulares o sus representantes legales, previstas en los artículos 17 y 18 de la Ley.

VI. Que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 4, 5 y 11 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado, la Dirección General de Comunicación Social es un sujeto obligado del Poder Ejecutivo, por lo que la información, tal y como lo

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

señala la fracción VI del artículo 3, es la contenida en los documentos que genere, obtenga, transforme o conserve por cualquier título, por lo cual es considerada como un bien público, y en este sentido toda persona tiene derecho a obtenerla en los términos y con las excepciones que la Ley señala.

VII. Que de conformidad con los Lineamientos Generales que deberán observar los sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Ignacio de la Llave, para Clasificar la Información Reservada y Confidencial, publicada en la Gaceta Oficial del Estado en fecha 18 de diciembre de 2007, la Dirección General de Comunicación Social, a través de su Comité de Acceso Restringido tiene la Obligación de emitir un Acuerdo que clasifique la información de acceso restringido en sus dos figuras.

VIII. Que la información de acceso restringido asumirá este carácter cuando medie un acuerdo por el cual se clasifique la información pública en posesión, en General de Comunicación Social, donde se indique la fuente de la información, la justificación y motivación por la cual se clasifica la información este caso, del mencionado Comité de Acceso Restringido de la Dirección que se reserva, el plazo de reserva y la designación de la autoridad responsable de su conservación, guarda y custodia, según lo establecen los artículos 3 fracción VIII, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

IX. Que el Comité de Información de Acceso Restringido de la Dirección General de Comunicación Social, es competente para emitir un Acuerdo que clasifique como de acceso restringido su información.= Por las razones expuestas, el Comité de Información de Acceso Restringido, tiene a bien emitir el siguiente:

ACUERDO QUE TIENE POR OBJETO CLASIFICAR, COMO DE ACCESO RESTRINGIDO EN LA MODALIDAD DE RESERVADA Y CONFIDENCIAL, LA INFORMACIÓN QUE OBRA EN PODER DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL, COMO SUJETO OBLIGADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 5.1 FRACCIÓN I, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

La información que obra en poder de las diversas áreas administrativas de la Dirección General de Comunicación Social o de los servidores públicos asignados a las mismas, y que se vincule con las hipótesis previstas por los artículos 12.1, 14 y 17.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es de acceso restringido, y por lo consiguiente, se deberá remitir al Comité de Información de Acceso Restringido, a efecto de que este último pronuncie el o los Acuerdos respectivos.

CAPÍTULO I

DE LA INFORMACIÓN RESERVADA

Primero. Para efectos del presente Acuerdo y de la información que posee la Dirección General de Comunicación Social, se clasifica como reservada la que se indica a continuación:

- a) La relacionada con la Partida 3701, respecto a los 'Gastos de Promoción Institucional';
- b) La contenida en las propuestas tanto técnicas como económicas que se presenten en los procesos de Licitaciones en sus diversas modalidades, por las adquisiciones de bienes y servicios relacionados que realiza la Dirección General de Comunicación Social; y

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

c) La contenida en las revisiones y auditorías practicadas a la Dirección General de Comunicación Social, por conducto de los Órganos de Control y las entidades de fiscalización Superior, hasta en tanto se presenten las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes.

Segundo. De la Partida 3701, Gastos de Promoción Institucional.

La restricción en su calidad de reservada, de la información relativa a la Partida 3701, Gastos de Promoción Institucional, encuentra fundamento en los artículos 3.1 fracción VIII y 12.1 fracciones II y III de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y puntos décimo noveno y vigésimo de los Lineamientos Generales que deberán observar los Sujetos Obligados por la Ley de la Materia para clasificar información reservada y confidencial; así como numerales 8 y 9 de la Ley Federal de Competencia Económica; además de corresponder legítimamente a las hipótesis contempladas por el artículo 14.1 fracciones I, II y III de la Ley en consulta, toda vez que en tratándose de la Partida 3701, debido a que se incluye el costo de los servicios de promoción, publicidad y difusión de las acciones del Gobierno del Estado de Veracruz, en los diversos medios de información, para difundir ampliamente las acciones y obras de Gobierno que en beneficio de la sociedad se realizan aplicando los recursos públicos mediante la exhaustiva selección de los medios de comunicación idóneos y más convenientes, según el grado de penetración, tiraje, cobertura y regionalización de los mismos; siendo conveniente destacar que debido a la dispersa y accidentada distribución geográfica del estado de Veracruz, los medios de comunicación que se contratan tienen su asiento en diversas regiones del Estado, y son los que cuentan con mayor audiencia y disponibilidad, garantizando la oportuna difusión de las obras, acciones y la salvaguarda de la vida y el patrimonio de la sociedad; por lo que el proporcionar dicha información traería como consecuencia una ventaja indebida entre los propios medios de comunicación, de acuerdo a los principios económicos que rigen la Ley de la Oferta y la Demanda, como el Derecho de la Competencia y el Dumping, por lo que la atención a la sociedad quedaría en riesgo si no se realiza la adecuada selección de los medios para la cobertura de la información; ya que tal y como se establece en el numeral Vigésimo de los Lineamientos en cita, esto podría implicar que por su sólo conocimiento sea posible que una persona obtenga algo a lo que no hubiera tenido derecho o acceso legítimo, como una prestación, un aumento en su patrimonio, un privilegio, el incumplimiento o extinción de una obligación, todo ello en perjuicio de alguien o del propio Estado.

Tercero. El período de reserva de la información contenida en la Partida precitada, será de seis años, reservándose el derecho de prorrogar dicho plazo, salvo que antes del citado término se extinga alguna de las causas que haya motivado su clasificación o medie resolución del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.

Cuarto. De las propuestas técnicas y económicas presentadas en procesos de Licitaciones en sus diversas modalidades, por las adquisiciones de bienes y servicios relacionados que realiza la Dirección General de Comunicación Social.

La información contenida en las propuestas de referencia, se considera reservada y cuya restricción tiene sustento legal en el artículo 3.1 fracciones VIII y X, 12.1 fracción III, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y punto vigésimo de los Lineamientos

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

Generales que deberán observar los Sujetos Obligados por la Ley de la Materia para clasificar información reservada y confidencial, correspondiendo legítimamente a las hipótesis contempladas por el artículo 14.1 fracciones I, II y III de la Ley invocada. Lo anterior, en función de que el proporcionar la información contenida en las propuestas presentadas en los procesos de Licitación, previo a la celebración de la misma, hasta la aprobación del fallo, puede generar una ventaja indebida en perjuicio de cualquiera de los concursantes, de ahí que la Ley en materia de Adquisiciones dispone que dichas propuestas se presenten en sobre cerrado, caso contrario, que cualquiera de los concursantes que no hubiese presentado las suyas, podría realizar las modificaciones que le permita obtener el fallo a su favor, siendo indebida tal circunstancia.

Quinto. La reserva de la información relativa a este rubro, corresponderá a 30 días, y si el proceso de licitación termina en un plazo menor, la información se libera de forma automática.

Sexto. De las revisiones y auditorías practicadas a la Dirección General de Comunicación Social.

La restricción de la información que forma parte de las revisiones y auditorías practicadas a la Dirección General de Comunicación Social, y que se clasifica como reservada, en términos de lo previsto por los artículos 3.1 fracción VIII y X y 12.1 fracciones VII y X de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta última fracción en relación con el artículo 29 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz, y puntos vigésimo cuarto y vigésimo séptimo de los Lineamientos Generales que deberán observar los Sujetos Obligados por la Ley de la Materia para clasificar información reservada y confidencial, obedece en función de garantizar que los procesos de revisión de la gestión financiera de la Dirección General, se efectúen conforme a las disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental: contratación de servicios, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles; almacenes y demás activos y recursos materiales.

Por otro lado, se debe considerar que el liberar información de esta naturaleza, previo a la emisión de las conclusiones definitivas, provocaría un presunto daño moral grave a una persona, si dentro del procedimiento se le presume responsable de alguna falta administrativa y en la resolución se le exonera; aunado a la circunstancia de existir al respecto, las disposición legal específica, como lo es la contemplada en la propia Ley de Fiscalización.

Asimismo, la reserva de esta información, corresponde legítimamente a las hipótesis contempladas por el artículo 14.1 fracciones I, II y III de la Ley de Transparencia en comento, si se toma en consideración que el bien protegido es el garantizar el éxito de los procedimientos de fiscalización, y con ello lograr que los recursos públicos se manejen conforme a las reglas específicas aplicables, cuestión que redundaría en beneficio de la sociedad en general; ya que esta última, tiene el interés de que la fiscalización de los recursos públicos, se realice con eficiencia, eficacia y oportunidad, y en su caso, sancionar a aquellos responsable de una indebida aplicación y disposición de los recursos del pueblo, además de lograr el resarcimientos de los daños causados. Sin embargo, todo ello no se lograría de obsequiar información de manera indebida y anticipada a presuntos responsables, antes de que se termine la investigación y se presenten las conclusiones, las cuales se encuentren encaminadas al fincamiento de las responsabilidades a

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

sus cargos, puesto que el interés de la sociedad en conocer de dichos procedimientos es menor al interés de obtener los resultados deseados.

Séptimo. La reserva de que trata, será por evento, hasta en tanto se exhiban conclusiones definitivas.

Octavo. La información que en el presente Capítulo se clasifica como reservada, se encuentra en los archivos de la Unidad Administrativa de la Dirección General de Comunicación Social, misma que está resguardada tanto por el Titular de la referida Unidad, como por las Jefaturas del Departamento de Recursos Financieros, Materiales y Humanos, respectivamente, de la dependencia señalada.

CAPÍTULO II

DE LA INFORMACIÓN CONFIDENCIAL

Noveno. La información que obra en la Dirección General de Comunicación Social, se identifica dentro del rubro de confidencial, en términos del artículo 17.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la que se indica a continuación:

I. Expedientes del personal adscrito a la Dirección General de Comunicación Social, se incluye personal activo, de baja, así como el que presta o ha prestado su servicio social para la dependencia en cita.

II. Expedientes o archivos magnéticos que contengan cualquier información personal vinculada con los nombres de los servidores públicos que laboran o hayan laborado en la Dirección General de Comunicación Social antes Coordinación General de Comunicación Social de Gobierno del Estado de Veracruz; tales como nómina de personal, contratos de personal, información de números de cuenta para depósito de nómina, información relacionada con el trámite de los bancos para el depósito de la nómina y cualquier otra información similar que se encuentre ligada con el nombre del servidor público o permita su identificación y que sólo podrá proporcionarse o difundirse con la autorización debida de los titulares o sus representantes legales de acuerdo con los Lineamientos Generales que deberán observar los sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Décimo. De los expedientes del personal adscrito a la Dirección General de Comunicación Social.

La información que se clasifica como reservada en este apartado, resulta procedente, en virtud de que se trata de datos personales cuya confidencialidad es permanente, protegiéndose la intimidad de las personas que laboran para la Dirección General. Lo así clasificado, encuentra fundamento en los artículos 3.1 fracción III y 17.1 fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como el punto vigésimo noveno de los Lineamientos Generales que deberán observar los Sujetos Obligados por la Ley de la Materia para clasificar información reservada y confidencial, en concatenación con el diverso numeral 14.1 fracciones I, II y III, de la invocada Ley de Transparencia.

Décimo primero. De los expedientes o archivos magnéticos que contengan cualquier información personal vinculada con los nombres de los servidores públicos que laboran o hayan laborado en la Dirección General de Comunicación social.

La información que se clasifica en el punto inmediato anterior, resulta procedente, en virtud de que se trata de expedientes personales administrativos que contienen toda la información y documentación

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

requerida al servidor público para su contratación en el Gobierno del Estado, también se cuenta con información sobre su desarrollo y desempeño laboral, así como datos bancarios individualizados; por lo tanto, se trata de datos personales cuya confidencialidad es permanente, ya que su difusión puede afectar la privacidad del servidor público y originar riesgo, en su caso a su persona, familia o en su patrimonio, protegiéndose la intimidad de las personas que laboran para la Dirección General. Lo así clasificado, encuentra fundamento en los artículos 3.1 fracción III y 17.1 fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como el punto vigésimo noveno y punto trigésimo quinto de los Lineamientos Generales que deberán observar los Sujetos Obligados por la Ley de la Materia para clasificar información reservada y confidencial, en concatenación con el diverso numeral 14.1 fracciones I, II y III, de la invocada Ley de Transparencia.

Décimo segundo. La información que en el presente Acuerdo se clasifica como confidencial, será permanente y se encuentra en los archivos de la Unidad Administrativa de la Dirección General de Comunicación Social, misma que está resguardada tanto por el Titular de la referida Unidad, como por la Jefatura del Departamento de Recursos Humanos de la citada dependencia.

Décimo tercero. Se deberán preparar versiones públicas de la información que se clasifica por medio del presente Acuerdo.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación.

Segundo. En cumplimiento del principio de máxima publicidad, publíquese de inmediato el presente Acuerdo, en la página Web de la Dirección General de Comunicación Social www.comsocialver.gob.mx. Así lo aprobaron por unanimidad de votos los integrantes del Comité de Información de Acceso Restringido de la Dirección General de Comunicación Social, en la ciudad de Xalapa Enríquez, Veracruz, por Acuerdo tomado en sesión de fecha trece de febrero de dos mil ocho.

Licenciado Alfredo Gándara Andrade= Presidente del Comité de Información de Acceso= Restringido de la Dirección General de= Comunicación Social= Rúbrica.= Licenciado José Antonio Rodríguez Villalvazo= Secretario Técnico del Comité de Información= de Acceso restringido= Rúbrica.= Vocales= Licenciado José Luis Salas Barradas= Vocal Integrante del Comité de Información= de Acceso Restringido. En su representación licenciado Martín Selva Pineda= Rúbrica.= L.E. Arnulfo Pancardo Hernández= Vocal Integrante del Comité de Información= de Acceso Restringido= Rúbrica.= C.P. Víctor Alfonso Cruz Hernández= Vocal Integrante del Comité de Información= de Acceso Restringido= Rúbrica.= L.C. Cruz Rebeca Jackeline Fentanes= Vocal Integrante del Comité de Información= de Acceso Restringido= Rúbrica.= C.P. Hipólito Pardo González= Vocal Integrante del Comité de Información= de Acceso Restringido= Rúbrica.

85. Posterior a su publicación, este acuerdo fue actualizado en diversas ocasiones, siendo las más relevantes previo al citado Acuerdo reclamado CAIR-053-2013, las siguientes: a) el diez de junio de dos mil once, se publicó en la gaceta local un acuerdo en el que se modificó el número de partida reservada, pasando de la denominación de partida 3701 ("Gastos

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

de Promoción Institucional”) a la 53636100005 (“Difusión de Mensajes sobre Programas y Actividades Gubernamentales”), detallando que no se alteraba en absoluto el contenido y las razones de reserva de la partida y b) el trece de junio de dos mil trece, se publicó en la gaceta el Acuerdo CAIR-052-2013, mediante el cual se señaló que subsistía la reserva de información de la partida 53636100005, información que se genera mes con mes.

86. Después de ese Acuerdo CAIR-052-2013, el veintitrés de julio de dos mil trece, el Comité de Información de Acceso Restringido de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado suscribió el referido Acuerdo CAIR-053-2013, que actualiza el contenido de ese diverso CAIR-052-2013, al tenor siguiente:

COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Al margen un sello que dice: Gobierno del Estado de Veracruz.

El Comité de Información de Acceso Restringido de la Coordinación General de Comunicación Social, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 12.1, 13.1 y 17 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado, así como tercero de los Lineamientos Generales que deberán observar los sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Ignacio de la Llave, para Clasificar la Información Reservada y Confidencial; y

CONSIDERANDO

I. Que con fecha jueves 13 de junio de 2013 se publicó en la Gaceta Oficial del estado, número 227, el Acuerdo CAIR- 052-2013 que tiene por objeto actualizar el diverso CAIR- 051-2013, referente a la clasificación como de acceso restringido en la modalidad de Reservada y Confidencial, de la información que obra en poder de la Coordinación General de Comunicación Social como Sujeto Obligado, en términos del artículo 5.1 fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, emitido el 31 de marzo de 2008;

II. Que la información correspondiente a la partida 513636100005 de esta Coordinación General, clasificada como Reservada, se actualiza constantemente ya que se genera al final de cada mes.

III. Que con la finalidad de otorgar la misma clasificación a la información generada en tal partida a la fecha; tienen a bien emitir el siguiente:

Acuerdo CAIR-053-2013 que tiene por objeto actualizar el diverso CAIR-052-2013 referente a la clasificación como de Acceso Restringido en la modalidad de reservada y confidencial de la información que obra en poder de la Coordinación General de Comunicación Social como sujeto obligado, en términos del artículo 5.1 fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

Información Pública para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, emitido el 31 de marzo de 2008.

CAPÍTULO ÚNICO

De la Información Reservada

Único. Para efectos del presente Acuerdo y de la información que posee la Coordinación General de Comunicación Social, se actualiza la clasificación referente a Información Reservada como se indica a continuación: a) La relacionada con la Partida 513636100005, respecto a la "Difusión de Mensajes sobre Programas y Actividades Gubernamentales"; generada y contenida en los archivos de este Sujeto Obligado hasta la emisión del presente acuerdo; en los términos del Capítulo Primero, Artículo Segundo, del Acuerdo de Clasificación respectivo, emitido el 31 de marzo de 2008, por el Comité de Información de Acceso Restringido, con fundamento en los artículos 3.1 fracción VIII y 12.1 fracciones II y III de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y puntos décimo noveno y vigésimo de los Lineamientos Generales que deberán observar los Sujetos Obligados por la Ley de la Materia para Clasificar Información Reservada y Confidencial; así como numerales 8 y 9 de la Ley Federal de Competencia Económica; además del artículo 14.1 fracciones I, II y III de la Ley en consulta.

TRANSITORIOS

Primero. Subsiste en todos sus términos y condiciones, adicionado con la presente actualización, el "Acuerdo mediante el cual se Clasifica como de Acceso Restringido en la modalidad de Reservada y Confidencial, la información que obra en poder de Coordinación General de Comunicación Social como Sujeto Obligado, en términos del artículo 5.1 fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave", publicado en la Gaceta Oficial en su número extraordinario 102 de fecha 31 de marzo de 2008 y sus subsecuentes Diversos de Actualización, hasta el Acuerdo CAIR-052-2013 publicado en la Gaceta Oficial número 227, de fecha jueves 13 de junio de dos mil trece.

Segundo. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación.

Tercero. En cumplimiento del principio de máxima publicidad, publíquese de inmediato el presente Acuerdo, en la página Web de la Coordinación General de Comunicación Social www.comsocialver.gob.mx, y en la Gaceta Oficial del estado.

Así lo aprobaron por unanimidad de votos los integrantes del Comité de Información de Acceso Restringido de la Coordinación General de Comunicación Social, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, por Acuerdo tomado en sesión de fecha 18 de junio de dos mil trece.

Lic. María Gina Domínguez Colío = Presidenta del Comité de Información de Acceso Restringido de la Coordinación General de Comunicación Social = Rúbrica.

Lic. José Antonio Rodríguez Villalvazo = Secretario Técnico del Comité de Información de Acceso Restringido = Rúbrica. = VOCALES Lic. José Humberto Roa Cuevas Director Jurídico = Vocal Rúbrica. = L.C.P. Luis Manuel Salgado González Jefe de la Unidad Administrativa = Vocal Rúbrica. = L.A.E. Raúl Armenta Rodríguez Jefe del Departamento de Recursos Financieros = Vocal = Rúbrica. = C.P. Jorge Octavio Sánchez Callejas Jefe del Departamento de Recurso Humanos = Vocal = Rúbrica. L.C.P. Jorge Arturo Martínez Valdivia Jefe del Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales Vocal = Rúbrica.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

87. Como se puede apreciar, este acuerdo tiene como objeto señalar que sigue siendo información reservada toda la relacionada con la partida 513636100005, respecto a la “Difusión de Mensajes sobre Programas y Actividades Gubernamentales” (antes partida 3701), generada hasta ese momento, subsistiendo en sus términos lo previsto en el Capítulo Primero, Artículo Segundo, del referido acuerdo publicado en marzo de dos mil ocho y sus subsecuentes acuerdos de actualización, incluido el CAIR-052-2013.
88. Así las cosas, esta Primera Sala estima que el **Acuerdo CAIR-053-2013**, desde un punto de vista sustantivo, es una **norma general**. Primero, porque goza de un grado de generalidad y abstracción, ya que no va dirigido a una persona o grupo en específico, sino que establece como destinatarios a los sujetos obligados de la ley de transparencia local de esa dependencia del Poder Ejecutivo y, de manera indirecta, a cualquier persona bajo la regulación de la ley. Segundo, la conducta regulada se plantea en términos abstractos, ya que radica en mantener obligatoriamente la vigencia de otro acuerdo clasificatorio de información. Y tercero, su vigencia no se agota en un determinado acto de aplicación, sino que se posterga en el tiempo, aun cuando sea corto. Una prescripción no debe ser indefinida para ser norma general. Lo relevante es su contenido.
89. En ese sentido, aun cuando el acuerdo reclamado es emitido por una instancia de la administración pública local, no por ello se convierte en automático en un mero acto administrativo con efectos singularizados; por el contrario, el contenido del propio acuerdo es de naturaleza materialmente legislativa y debe ser considerado como una norma de carácter general. La Constitución Federal no limita el examen de regularidad en amparo directo a normas suscritas por el Poder Legislativo o por el Poder Ejecutivo en ejercicio de sus facultades reglamentarias, sino a cualquier prescripción que incida de manera generalizada y abstracta en las conductas de los entes gubernamentales o de las personas.
90. Asimismo, no se le puede valorar como un mero acto de aplicación de los supuestos legales. Es una norma general cuyo contenido regulatorio se ve

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

respaldado y acotado por lo previsto en una ley formal. Lo mismo ocurre con otras normas generales como las de los reglamentos del Ejecutivo.

91. En una lógica similar, esta Primera Sala considera que el **acuerdo que se ordenó que debía seguir subsistente con todas sus actualizaciones**, denominado “Acuerdo que tiene por objeto clasificar, como de acceso restringido en la modalidad de reservada y confidencial, la información que obra en poder de la Dirección General de Comunicación Social, como sujeto obligado en términos del artículo 5.1 fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, suscrito por el Comité de Información de Acceso Restringido de la Dirección General de Comunicación del Gobierno del Estado de Veracruz y publicado en la gaceta local el treinta y uno de marzo de dos mil ocho, **también es un conjunto de normas generales** y fue aplicado en perjuicio del quejoso.

92. En principio, su aplicación por la Sala Constitucional, aunque no se hizo de manera expresa, se llevó a cabo en términos sustantivos. De la transcripción efectuada en párrafos anteriores se hace evidente que es este acuerdo el que contiene las reglas para reservar la información solicitada por el quejoso y, mediante el Acuerdo CAIR-053-2013, se hace una postergación de su vigencia, ya que la información relativa a la partida sobre “Difusión de Mensajes sobre Programas y Actividades Gubernamentales” se genera mes con mes. Por lo tanto, si la razón de la Sala Constitucional para confirmar la reservar de la información fue precisamente la existencia de una clasificación de la información previa a la solicitud, es notoria la aplicación de este acuerdo de dos mil ocho en el caso, ya que es justo a partir de sus disposiciones que se detallan las reglas y los motivos para la reserva.

93. Por lo que hace a su categorización como norma general, el acuerdo está compuesto por trece artículos generales y dos artículos transitorios en los que se contiene una gran variedad de reglas para clasificar como confidencial cierta información o como reservada la información relacionada con la partida sobre gastos de promoción institucional y la contenida en

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

propuestas para ciertos procesos de licitaciones o en las revisiones y auditorías practicadas a la Dirección General de Comunicación hasta en tanto sean definitivas.

94. En específico, las reglas relativas a la información solicitada por el quejoso se regulan en los artículos segundo y tercero. Éstos detentan un grado de generalidad, abstracción y permanencia que las categoriza como normas generales. Primero, su destinatario no es un ente o persona en particular, sino todos los sujetos obligados por la ley local de transparencia e, indirectamente, todas las personas que pretendan acceder a esta información. Segundo, se regula una conducta obligatoria planteada en términos abstractos que radica en reservar toda la información sobre los gastos de promoción institucional (ahora gastos de difusión sobre programas y actividades gubernamentales) y, consecuentemente, se prohíbe su entrega bajo cualquier supuesto. Tercero, no es un mero acto de aplicación de la legislación, sino una obligación puesta en términos generales que se prolonga en el tiempo y que conlleva efectos prolongados para el propio ordenamiento jurídico.
95. En conclusión, dado que el Acuerdo CAIR-053-2013 y el “Acuerdo que tiene por objeto clasificar, como de acceso restringido en la modalidad de reservada y confidencial, la información que obra en poder de la Dirección General de Comunicación Social, como sujeto obligado en términos del artículo 5.1 fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave” son un conjunto de normas generales que fueron aplicados en perjuicio del quejoso en la sentencia definitiva, el Tribunal Colegiado los valoró indebidamente como meros actos y, por ello, omitió efectuar su estudio de constitucionalidad como materia del juicio de amparo.
96. En consecuencia, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, al resultar **parcialmente fundados** los agravios del quejoso al respecto, se pasa al estudio de los conceptos de violación omitidos.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

Análisis de los conceptos de violación

97. En la demanda de amparo, en el primero y segundo concepto de violación, la parte quejosa aduce una gran variedad de argumentos en contra de los referidos acuerdos que, aunque no fueron ordenados metodológicamente, advirtiendo la causa de pedir, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- a) El contenido de este Acuerdo CAIR-053-2013, que ordena la subsistencia de un diverso acuerdo clasificatorio de información que reserva la información sobre gastos de promoción gubernamental, violentan en su conjunto el derecho humano de acceso a la información pública, ya que la razón específica para dicha reserva se contrapone con el núcleo esencial del derecho de acceso a la información: pues obliga a un criterio generalizado de reserva de cierto tipo información, no se delimita casuísticamente cuáles son los gastos que no pueden ser revelados a partir de una prueba de daño y la divulgación de la información de ninguna manera ocasiona una ventaja indebida que conlleve perjuicios a terceros.
- b) El Acuerdo CAIR-053-2013 debió haber sido sujeto a un examen de regularidad por parte de la Sala Constitucional, ya que tal estudio fue solicitado expresamente en la demanda del juicio de protección de derechos humanos de índole local y no se le había consentido previamente, al ser el fallo de la Sala su primer acto de aplicación.

98. Esta Primera Sala considera **fundado** el **primer concepto** y suficiente para conceder el amparo. Como se adelantó en párrafos anteriores, se procede a efectuar el estudio de validez de los citados acuerdos clasificatorios de información, pues su aplicación para confirmar la negativa se efectuó sustancialmente y por primera ocasión al resolverse la sentencia definitiva objeto de la demanda de amparo y, al ser normas de carácter general, pueden ser materia del medio de control concentrado. Además, al ser éste el primer juicio de amparo, no existe preclusión al respecto y no tuvo que haber sido reclamada su inconstitucionalidad en las etapas ordinarias. La mecánica propia del estudio de regularidad constitucional de normas en el

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

amparo directo es que puedan ser estudiadas si fueron aplicadas y trascendieron en la sentencia definitiva.

99. Detallado lo anterior, esta Primera Sala llega a la convicción de que el **artículo Único del Acuerdo CAIR-053-2013** y los **artículos Segundo y Tercero del “Acuerdo que tiene por objeto clasificar, como de acceso restringido en la modalidad de reservada y confidencial, la información que obra en poder de la Dirección General de Comunicación Social, como sujeto obligado en términos del artículo 5.1 fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”**, que son los que fueron efectivamente aplicados en la sentencia definitiva, resultan **inconstitucionales**.
100. Tomando en cuenta la exposición que se hizo del alcance del derecho de acceso a la información pública en los párrafos 49 a 55 de este fallo, lo previsto en el artículo Único del Acuerdo CAIR-053-2013, el cual reserva la información relacionada con la partida 513636100005 sobre gastos de difusión de programas y actividades gubernamentales, cumple con un fin constitucionalmente imperioso que es la salvaguarda de la economía estatal y la protección de derechos de terceros. Lo mismo ocurre con lo establecido en los artículos Segundo y Tercero del acuerdo que tiene por objeto clasificar, como de acceso restringido en la modalidad de reservada y confidencial, la información que obra en poder de la Dirección General de Comunicación Social de dos mil ocho.
101. Empero, estas reservas de información no son idóneas ni necesarias en razón del fin pretendido. No hay una relación empírica entre clasificar como reservada todo un género o tipo de información y evitar un daño a la estabilidad financiera o no perjudicar a terceros. El núcleo del derecho de acceso a la información radica en que, por regla general, toda información que posee la autoridad es pública y la reserva se da por supuestos excepcionales. Bajo esa tónica, el tener como ajeno al conocimiento público todo un género de información, en razón del gasto que se origina (una

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

determinada partida presupuestaria), frustra precisamente el fin constitucional pretendido con dicha limitación.

102. La posibilidad de incidir en la estabilidad financiera, en la economía o en derechos de terceros pende precisamente de una valoración del caso a caso y a la luz de la prueba de daño, siendo que los artículos de los citados acuerdos hacen inviable esa diferenciación y análisis casuístico. Por el contrario, la reserva es generalizada y absoluta.
103. En una lógica similar se ha dado la evolución de la legislación local en la materia. En marzo de dos mil ocho, cuando se suscribió el aludido primer acuerdo de reserva de la información de la partida de gastos de promoción, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 13, numeral 1⁴², sólo establecía la facultad que tenían los sujetos obligados para crear Comités de Información de Acceso Restringido con facultades para emitir acuerdos de reserva de información.
104. No obstante, el veintisiete de junio de dos mil ocho, se adicionaron varios numerales a ese artículo 13⁴³; en el que destaca el numeral 6, en el cual

⁴² Vigente hasta el veintisiete de junio de dos mil ocho:

“Artículo 13

1. Los sujetos obligados que tengan información reservada o confidencial, crearán un Comité de Información de Acceso Restringido que tendrá la responsabilidad de emitir un acuerdo que clasifique la información reservada y confidencial, de conformidad con esta ley y los lineamientos que al efecto dicte el Instituto.

2. El Comité se integrará por el titular del sujeto obligado, el responsable de la Unidad de Acceso y los servidores públicos que así se determinen”.

⁴³ Vigente del veintisiete de junio de dos mil ocho al veintiséis de agosto de dos mil trece:

“Artículo 13

1. Los sujetos obligados que tengan información reservada o confidencial, crearán un Comité de Información de Acceso Restringido que tendrá la responsabilidad de emitir un acuerdo que clasifique la información reservada y confidencial, de conformidad con esta ley y los lineamientos que al efecto dicte el Instituto.

2. El Comité se integrará por el titular del sujeto obligado, el responsable de la Unidad de Acceso y los servidores públicos que así se determinen.

3. Los titulares de los sujetos obligados deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar el acceso restringido a los documentos o expedientes clasificados.

4. Los servidores públicos del Instituto, debidamente acreditados y autorizados al efecto, podrán tener acceso a la información clasificada como reservada o confidencial exclusivamente para determinar su debida clasificación, desclasificación o procedencia de su acceso.

5. La información deberá ser clasificada por el Comité desde el momento en que se genera el documento o el expediente.

6. El Instituto podrá establecer criterios específicos para la clasificación de información mediante la expedición de lineamientos de clasificación y desclasificación. **En ningún caso los sujetos obligados podrán clasificar documentos mediante acuerdos generales antes de que se genere la información”.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

explícitamente se señaló que “*en ningún caso los sujetos obligados podrán clasificar documentos mediante acuerdos generales antes de que se genere la información*”. Prescripción que fue intocada en la última reforma a ese artículo 13 de veintiséis de agosto de dos mil trece⁴⁴.

105. Así las cosas, se hace evidente que los mandamientos del Poder Legislativo Local para regular la materia han sido consistentes en evitar que se hagan generalizaciones en cuanto a la información que debe ser reservada por los sujetos obligados. Consecuentemente, los acuerdos de clasificación de información que ahora se impugnan son un ejemplo claro de medidas materialmente legislativas que se alejan del núcleo esencial del derecho de acceso a la información pública; en particular, del principio de máxima publicidad.

106. Se insiste, la medida legislativa que contemplan los citados artículos de los acuerdos de clasificación de información contraría frontalmente la idoneidad, necesidad y proporcionalidad que debe existir en la incidencia al derecho de acceso a la información pública. Por una parte, el artículo Segundo del acuerdo de clasificación de información de dos mil ocho pretende justificar la reserva de la información relacionada con la partida sobre gastos de promoción (ahora difusión de programas y actividades

⁴⁴ Norma vigente:

“Artículo 13

1. Los sujetos obligados que tengan información reservada o confidencial crearán un Comité de Información de Acceso Restringido, que tendrá la responsabilidad de emitir un acuerdo que clasifique la información reservada y confidencial, de conformidad con esta Ley y los lineamientos que al efecto dicte el Instituto, atendiendo al procedimiento a que se refiere el párrafo 5 de este artículo.

2. El Comité se integrará por el titular del sujeto obligado, el responsable de la Unidad de Acceso y los servidores públicos que así se determinen.

3. Los titulares de los sujetos obligados deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar el acceso restringido a los documentos o expedientes clasificados.

4. Los servidores públicos del Instituto, debidamente acreditados y autorizados al efecto, podrán tener acceso a la información clasificada como reservada o confidencial exclusivamente para determinar su debida clasificación, desclasificación o procedencia de su acceso.

5. La información deberá ser clasificada por el Comité de Información de Acceso Restringido cuando se reciba una solicitud de acceso a la información, por medio de un acuerdo que se le hará saber al solicitante; en el caso de documentos que no se hubieren clasificado previamente, la Unidad Administrativa que tenga la información solicitada bajo su resguardo remitirá al Comité, por conducto de la Unidad de Acceso, el informe respectivo con los elementos necesarios para fundar y motivar la clasificación de la información.

6. El Instituto podrá establecer criterios específicos para la clasificación de información mediante la expedición de lineamientos de clasificación y desclasificación. **En ningún caso los sujetos obligados podrán clasificar documentos mediante acuerdos generales antes de que se solicite la información”.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

gubernamentales) con lo dispuesto en el numeral vigésimo de los “Lineamientos Generales que deberán observar los sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para clasificar información reservada y confidencial”⁴⁵, emitido por el Pleno del Consejo General del Instituto de Información Pública el siete de diciembre de dos mil siete.

107. Sin embargo, de una lectura de estos lineamientos, no se encuentra una justificación particular para clasificar la información que ahora nos ocupa. Estos lineamientos, como su nombre lo dice, son meras directrices en cuanto al alcance de los distintos términos que utiliza la ley para la reserva de información, tales como el significado de “ventaja indebida” o de “perjuicio de un tercero”.

108. Por otra parte, se insiste, las condiciones que se detallan en ese artículo Segundo del acuerdo que tiene por objeto clasificar, como de acceso restringido en la modalidad de reservada y confidencial, cierta información que obra en poder de la Dirección General de Comunicación Social, se alejan de cumplimentar el fin constitucionalmente perseguido. En el artículo se dice que la razón para prohibir la entrega de la información consiste en que si se divulgan los gastos originados por los servicios de promoción, publicidad y difusión de las acciones del Gobierno del Estado de Veracruz, se provocaría una ventaja indebida entre los propios medios de comunicación, al existir un cruce de información que podría incidir en el aumento de precios a favor de uno u otro medio de comunicación, de acuerdo a los principios que rigen la ley de la oferta y la demanda y el derecho de competencia y el dumping.

109. Esta Sala estima que esta justificación impuesta en la propia norma que reserva la información es una muestra de su falta de idoneidad. El cruce de

⁴⁵ Lineamientos Generales que deberán observar los sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para clasificar información reservada y confidencial:

“**Vigésimo.** En el supuesto que establece la fracción III del artículo 12 de la Ley, se considerará que la difusión de la información pueda generar una ventaja indebida en perjuicio de un tercero o de los propios sujetos obligados, cuando implique que por su sólo conocimiento sea posible que una persona obtenga algo a lo que no hubiera tenido derecho o acceso legítimo, como una prestación, un aumento en su patrimonio, un privilegio, el incumplimiento o extinción de una obligación, todo ello en perjuicio de alguien, o del Estado y sus Municipios”.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

información en un libre mercado no produce necesariamente perjuicio entre los competidores ni la disminución intencional de precios para eliminar a la competencia. Si la intención fuera verdaderamente beneficiar la estabilidad de las finanzas del Gobierno del Estado, la divulgación de información de costos que ya fueron pagados en medios de comunicación para la promoción gubernamental, conlleva a que los competidores ofrezcan mejores condiciones de mercado para futuros contratos. No hay que olvidar que la información solicitada por el quejoso no fueron los costos de contratos de publicidad gubernamental que estuvieren siendo negociados por parte del Estado, sino aquellas erogaciones que ya habían sido satisfechas.

110. Además, no puede afirmarse que el permitir el acceso a cierto tipo de información produzca necesariamente a una ventaja indebida para un tercero. Cuando el Estado contrata servicios de tiempos en radio y televisión con privados, como cualquier otra contratación realizada por el Estado, debe rendir cuentas y ello se hace, en principio, a partir de la divulgación de la información de ese acto jurídico, al margen de la reserva de datos personales de esos terceros involucrados.
111. Por lo tanto, el que esa divulgación tenga la potencialidad de producir efectos dañinos en el mercado por la disminución indiscriminada del precio del servicio por parte de uno de los participantes del mercado, a fin de excluir a los otros, es contingente y depende de las propias condiciones del mercado. La medida idónea para evitar esa falta de competitividad no es la pasividad en la entrega o cruce de información, sino en la decisión que tome el Estado para la asignación del contrato. Es el Estado quien deberá verificar si se están llevando a cabo actos contrarios a la competencia.
112. En consecuencia, debe declararse la **inconstitucionalidad** del artículo Único del Acuerdo CAIR-053-2013, así como de los artículos Segundo y Tercero del “Acuerdo que tiene por objeto clasificar, como de acceso restringido en la modalidad de reservada y confidencial, la información que obra en poder de la Dirección General de Comunicación Social, como

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

sujeto obligado en términos del artículo 5.1 fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, pues al establecerse reservas de información de manera generalizada e indiscriminada de un cierto tipo de información gubernamental, se afectó gravemente el derecho constitucional de acceso a la información pública.

IX. EFECTOS Y DECISIÓN

113. Por lo argumentado en los párrafos anteriores, ante lo **infundado** y **parcialmente fundado** de los agravios del recurrente y lo **fundado** de uno de sus conceptos de violación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que debe **revocarse** la sentencia recurrida y concederse el amparo y protección de la Justicia Federal para que la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave revoque su propia determinación en el juicio de protección de derechos humanos 1JP/2014 y emita una nueva resolución para que, al momento de abordar los argumentos del actor en contra de la confirmación de reserva de la información, tome en cuenta lo siguiente:

- a) El reconocimiento de constitucionalidad de las fracciones I, III y III del numeral 1 del artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Ignacio de la Llave, en términos de lo dispuesto en los párrafos 48 a 72 del presente fallo.
- b) La inconstitucionalidad del artículo Único del Acuerdo CAIR-053-2013, así como de los artículos Segundo y Tercero del “Acuerdo que tiene por objeto clasificar, como de acceso restringido en la modalidad de reservada y confidencial, la información que obra en poder de la Dirección General de Comunicación Social, como sujeto obligado en términos del artículo 5.1 fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, en términos de lo dispuesto en los párrafos 73 a 112 del presente fallo. Lo anterior, con su consecuente inaplicabilidad para la resolución del caso concreto, por lo que al resolver el juicio de protección de derechos se deberá analizar, con

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6049/2014

libertad de jurisdicción, las demás razones que utilizó el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información para confirmar la respuesta a la solicitud de información, a la luz de los respectivos agravios del quejoso.

114. Es importante resaltar que no se devuelve el asunto al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, pues la resolución de la Sala Constitucional, al fallar el aludido juicio de protección de derechos, se basó en la existencia de los acuerdos para clasificar la información, por lo que no efectuó un análisis de las consideraciones concretas que llevaron al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública a confirmar la respuesta a la solicitud de información. En ese sentido, al margen de la aplicabilidad de los citados acuerdos, dado su inconstitucionalidad, al no existir ninguna apreciación en un ámbito de legalidad del acto reclamado por parte de la Sala Constitucional, es ésta la que está en mejor posición para analizar por primera vez la viabilidad de la respuesta otorgada a la solicitud de información por la autoridad especializada en materia de acceso a la información, ya que además se trata de la resolución de un medio de protección de derechos de índole local con reglas procesales específicas.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Miguel Ángel Yunes Linares, contra el acto y autoridad que quedaron precisados en el apartado segundo, bajo las consideraciones y para los efectos señalados en los apartados octavo y noveno de la presente ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvase los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.